

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

UNE ANOMALIE DANS LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ EN OCCIDENT :
L'INFLUENCE DE LA CULTURE STRATÉGIQUE SUR L'ABSENCE D'UNE
AGENCE DE RENSEIGNEMENT ÉTRANGER AU CANADA

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
MATHIEU ROUSSEL

AOÛT 2010

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mes parents et mon frère pour leur support de chaque instant,
Stéphane Roussel pour le travail de direction et les mots d'encouragement,
Julie Dufort pour ses relectures et suggestions plus qu'appréciées.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	v
RÉSUMÉ	vi
INTRODUCTION	1
 CHAPITRE I	12
CADRE THÉORIQUE	
1.1 Des institutions de sécurité qui répondent à l'intérêt national	12
1.2 Le constructivisme en Relations internationales	13
1.2.1 Institutions de sécurité et constructivisme en Relations internationales..	15
1.3 Des éléments culturels influençant les politiques de sécurité?	17
1.4 Le programme de recherche sur la culture stratégique	20
1.4.1 Définition	26
1.5 Le renseignement intérieur et extérieur	27
 CHAPITRE II	30
LA CULTURE STRATÉGIQUE CANADIENNE	
2.1 Une culture stratégique canadienne	30
2.2 Les effets pervers d'une culture stratégique forte	36
 CHAPITRE III.....	39
1939-1951 : DES DÉBUTS PRUDENTS	
3.1 Le renseignement étranger : Objectifs et éthique	39
3.2 L'élaboration d'une politique de renseignement canadienne	41
3.3 La politique de renseignement post-1945.....	45
3.4 Un cadre de politique de sécurité en formation	49
3.5 Constats et analyse	51

CHAPITRE IV	54
1969-1985 : PÉRIODE DÉLICATE POUR LE RENSEIGNEMENT CANADIEN	
4.1 Abus et commissions parlementaires	54
4.2 Entre l'arbre et l'écorce	56
4.3 Politique de sécurité du Canada et culture stratégique	60
4.4 Constats et analyse	64
CHAPITRE V	67
2001-2008 : 11 SEPTEMBRE 2001, ENGAGEMENTS ET VOLTE-FACES	
5.1 Une ambivalence évidente	67
5.2 Nouvelle agence ou élargissement du SCRS?	72
5.3 L'imaginaire collectif canadien et la politique de sécurité nationale	75
5.4 Constats et analyses	81
CONCLUSION	83
BIBLIOGRAPHIE	92

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

CBC	<i>Canadian Broadcasting Corporation</i>
CJIB	<i>Canadian Joint Intelligence Bureau</i>
CJIC	<i>Canadian Joint Intelligence Center</i>
CST	Centre de sécurité des télécommunications
GRC	Gendarmerie royale du Canada
HUMINT	<i>Human Intelligence</i>
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
SCRS	Service canadien de renseignement et de sécurité
SIGINT	<i>Signal Intelligence</i>

RÉSUMÉ

Ce mémoire s'intéresse à l'influence de la culture stratégique canadienne, développée en majorité depuis la Deuxième Guerre mondiale sur l'absence d'une agence de renseignement étranger au Canada, ayant pour objectif de collecter clandestinement des informations dans des États tiers à l'aide de ressources humaines. Il analyse d'une part les limites des gouvernements canadiens dans l'élaboration de la politique de sécurité de l'État et montre que la culture dominante au Canada influence les préférences stratégiques des dirigeants étatiques sur la création de certaines institutions de sécurité. En effet, si le Canada possède une culture basée sur l'idéalisme, l'internationalisme, la défensive et sur la volonté de se distancer des États-Unis, l'élaboration d'institutions de sécurité comme une agence de renseignement étranger pourraient être écartées *de facto*, même si celles-ci peuvent paraître essentielles à un État qui accorde beaucoup d'importance à ses activités sur la scène internationale. Il semble à première vue que les répercussions politiques négatives d'un tel projet dépassent largement les bénéfices qu'une agence de renseignement pourrait apporter au Canada et surtout à sa contribution au partenariat avec les États-Unis ou avec l'OTAN.

Non seulement le mémoire explore les facteurs qui influencent la formation de la politique étrangère canadienne mais il mettra particulièrement l'accent sur l'étude de facteurs internes, particulièrement historiques, identitaires et culturels conditionnant la formation d'une politique canadienne de sécurité spécifique.

MOTS CLÉS : SÉCURITÉ, RENSEIGNEMENT, CANADA, CULTURE STRATÉGIQUE

INTRODUCTION

1. Une situation unique

Ce mémoire se penche sur les effets paralysants que peut avoir la présence d'une culture stratégique d'un État sur la mise en œuvre de ses politiques de sécurité, particulièrement sur la création d'une agence de renseignement extérieur.¹ L'absence d'une structure vouée à la collecte de renseignement étranger humain au Canada est une situation rare en Occident, presque unique. Des pays tels que l'Australie, l'Espagne, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, États occidentaux à plusieurs égards comparables au Canada, ont établi ce type d'agence, certains depuis la Seconde Guerre mondiale. Sans être des puissances majeures, ces États possèdent néanmoins une certaine influence politique et économique et sont considérés comme des puissances moyennes.²

Le Canada a été l'un des États les plus « va-t-en-guerre » du 20^e siècle³ et continue d'être actif sur la scène internationale, que ce soit par sa présence militaire à l'étranger, sa diplomatie et surtout, par ses échanges commerciaux dans le marché mondial. Dans une perspective rationnelle, une telle structure aurait dû être mise en place au Canada afin de lui permettre d'être en meilleure position face aux autres

¹ Nous utiliserons au cours de ce mémoire « renseignement extérieur » et « renseignement étranger » comme des synonymes pour faciliter la lecture. Ils réfèrent au terme *foreign intelligence* en anglais, qui possède selon nous une plus grande clarté.

² Quoique le terme soit loin de faire consensus, il a été associé au Canada à plusieurs occasions. Voir Eduard Jordaan, « The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing Between Emerging and Traditional Middle Powers », *Politikon*, Carfax Publishing, novembre 2003, no 30, vol. 2, p. 165.

³ Ottawa a déployé depuis le début du 20^e siècle des soldats dans sept conflits internationaux : Guerre des Boers, Première et Deuxième Guerre mondiale, Guerre de Corée, Guerre du Golfe, Conflit au Kosovo, Guerre en Afghanistan.

acteurs du système international. Agir rationnellement signifie dans notre étude la capacité d'un État de faire le calcul coûts/bénéfices pour déterminer le meilleur moyen de valoriser ses intérêts.⁴ Or, cette politique de sécurité n'a jamais recueilli d'appui significatif et ce malgré les changements survenus dans le système qui auraient dû inciter la classe dirigeante canadienne à le faire. L'objectif de ce mémoire n'est pas de faire l'apologie ou la promotion pour une énième fois d'une agence de renseignement extérieur au Canada, mais plutôt de comprendre pourquoi celle-ci est toujours absente en 2009. Un deuxième but est d'apporter des éléments nouveaux, principalement d'ordre culturel, de compréhension sur cette question sans nécessairement remettre en cause de prime abord les arguments déjà avancés pour expliquer cette absence.

2. Entre désir et aversion : le renseignement étranger au Canada

Le Canada est un des seuls États occidentaux à ne pas posséder un service de renseignement extérieur clandestin.⁵ L'intensité du débat sur la nécessité de créer une telle agence au Canada varie selon les périodes et n'a jamais n'avoir cessé de faire partie des discussions sur la sécurité nationale, tant au plan politique qu'universitaire, et ce, depuis les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. Le plus récent épisode de ce débat est survenu pendant la campagne électorale de 2006, alors que le Parti conservateur a promis la création d'une agence de renseignement extérieur s'il était élu. Or, peu de temps après son élection, le gouvernement est revenu sur sa promesse en mai 2007 et a plutôt préféré élargir le mandat du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Cette ambivalence sur la politique de

⁴ Stéphane Roussel et Dan O'Meara, "Le libéralisme classique: une constellation de théories", dans Dan O'Meara et Alex Macleod, (dir.), *Théories des relations internationales: Contestations et résistances*, Athéna Éditions, Montréal, 2007, p. 132.

⁵ « Qui existe, fonctionne, se fait de manière secrète, en dehors de ceux qui exercent l'autorité, à l'encontre des lois établies, de la procédure normale et licite. » *Centre de ressources textuelles et lexicales*, Paris, URL : <http://www.cnrtl.fr/definition/clandestin>, consulté le 7/7/2009.

renseignement canadienne, soit la stratégie qui détermine les besoins et les moyens de se le procurer, n'est pas nouvelle. En effet, l'utilité d'un tel outil et sa contribution possible aux nombreuses activités du pays à l'étranger se sont historiquement heurtées à la volonté de l'État à préserver l'image internationale positive du Canada, ainsi qu'au manque d'appui autant politique que populaire.

Ceux en faveur d'une telle capacité notent que cela permettrait d'obtenir des informations concernant la sécurité du Canada de manière indépendante, sans que ses alliés décident de ce qui l'intéresse et de ce qui doit lui être caché.⁶ En effet, une capacité de collecte d'informations extérieure donnerait au gouvernement des renseignements qui rempliraient les priorités de l'État, tout en permettant de réduire la tendance de certains pays alliés du Canada à le considérer comme un *free-rider* dans le domaine du renseignement clandestin.⁷ Qui plus est, un allié sur le plan militaire demeure un compétiteur sur le plan commercial. En ce sens, la collecte de renseignement extérieur donnerait un avantage certain au Canada dans les négociations et les disputes commerciales, ainsi que dans l'obtention de contrats avec d'autres États.⁸ De plus, comme le souligne le politologue Barry Cooper, malgré le fait que la majorité des sources d'informations économiques sont ouvertement disponibles, « une surveillance secrète des activités économiques d'États tiers est prudente, »⁹ afin de demeurer compétitif sur la scène économique mondiale.

À l'opposé, il n'existe pas, selon John Starnes, d'exemple marquant, survenu au cours des dernières 25 années, prouvant que les intérêts du Canada ont souffert de

⁶ Pratt, p. 3.

⁷ Colin Freeze, "Canada urged to build foreign spying agency", *The Globe and Mail*, 4 mai 2006.

⁸ Jérôme Mellon, *The Missing Agency: the Case for a Canadian Foreign Intelligence Service*, 2e édition, (version à jour d'un mémoire de maîtrise), University of Salford, Manchester, United Kingdom, p. 14.

⁹ Barry Cooper, *CFIS: A foreign intelligence service for Canada*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, Calgary, 2007, p. 51.

cette incapacité à collecter de l'information dans d'autres pays.¹⁰ En effet, en l'absence de menace directe à la survie de l'État canadien et sa population, la collecte de renseignement extérieur n'a historiquement jamais été une priorité, ni une nécessité pour la sécurité nationale du Canada. Sans aucun doute, les questions de coûts, considérablement élevés, qu'une telle agence engendrent pour être efficace et productive font également partie des arguments traditionnels des dirigeants, politiciens et experts qui s'opposent à cette pratique. En effet, le directeur du SCRS, M. Richard Fadden, s'est joint au débat à ce sujet, arguant que la création d'une telle agence comportait des coûts considérables et qu'il serait plus économique d'étendre les fonctions du SCRS pour substantiellement augmenter les opérations du Service à l'étranger.¹¹ Puis, au plan de son efficacité, Richard Kott fait état de l'inexpérience du Canada dans ce domaine et des années de formation que cela prendrait au nouveau Service avant qu'il devienne complètement opérationnel.¹² C'est là un autre argument largement répandu dans le débat qui nous intéresse.

Au plan identitaire, l'image du casque bleu canadien, du médiateur et, plus simplement, du bon citoyen de la communauté internationale que le Canada s'est forgé depuis les années 1950 est en directe opposition avec les pratiques douteuses et non-éthiques que le renseignement extérieur traîne avec lui. Puis, bien qu'il n'y ait pas à notre connaissance d'étude supportant cet argument, il ne faut pas sous-estimer la volonté de la communauté dirigeante canadienne de vouloir se distancer à différentes occasions des actions parfois jugées trop agressives des administrations américaines, particulièrement depuis les mesures drastiques prises à la suite des attaques à New York et Washington en 2001.

¹⁰ John Starnes, *Closely Guarded: A Life in Canadian Security And Intelligence*, Toronto, University of Toronto Press, 1998, p.155.

¹¹ Gloria Galloway, "No new agency for foreign intelligence, top spy says", *The Globe and Mail*, Toronto, 29 mai 2007, URL: <http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=1116>, consulté le 1 août 2010.

¹² Richard Kott, *Reinventing the Looking Glass: Developing a Canadian Foreign Intelligence Service*, *Journal of Military and Strategic Studies*, University of Calgary, Spring/Summer2003, p. 62.

Bref, les études publiées concernant la création d'une agence de renseignement étranger au Canada ont en grande majorité été des documents normatifs, prenant explicitement position dans le débat. Elles ont principalement introduit des facteurs matériels pour persuader ou expliquer, mais non pas pour comprendre l'absence d'une telle politique de sécurité.

Aux élections de 2006 donc, le Parti conservateur promet l'établissement de ce service de renseignement, pour ensuite reculer sur cet enjeu en mai 2007. Cette promesse a relancé le débat sur la pertinence d'une telle agence au Canada. Plus important, ce dernier épisode sur le renseignement initié par le Parti conservateur révèle un point intéressant, méritant une réponse approfondie. Le recul du Gouvernement du Canada s'est fait d'une part malgré la volonté du Parti aux élections de 2006 de créer une agence dédiée exclusivement à amasser du renseignement extérieur, volonté inscrite dans cette plateforme électorale mais absente de celle des élections de 2008.¹³ D'autre part, malgré le choc traumatique des attentats de septembre 2001 aux États-Unis, les réformes majeures sur la sécurité nationale en Amérique du Nord qui l'ont suivi, ainsi que la nouvelle importance que les gouvernements occidentaux ont donnée au renseignement pour contrer le terrorisme, ces éléments ne semblent pas avoir été suffisants pour mettre en place une nouvelle structure de sécurité au Canada, pourtant existante dans une majorité d'États. Devant un tel constat, il est pertinent de se questionner s'il existe des éléments culturels qui influencent l'absence de cette structure de sécurité.

3. Questions et proposition de recherche

Ce mémoire est original autant dans le débat théorique sur la culture stratégique que sur celui qui existe en regard de la communauté du renseignement

¹³ Parti conservateur du Canada, *Plateforme électorale 2006*, Ottawa, 2006.

canadienne. D'abord, une multitude d'observateurs se sont intéressés à l'étude d'une culture stratégique singulière au Canada qui conditionne la façon dont l'État se comporte sur des questions de paix et de guerre.¹⁴ Toutefois, la majorité de ces auteurs ont concentré leurs efforts à cerner les caractéristiques de cette culture stratégique et à observer son impact sur *la manière d'utiliser la force*. Puis, dans un cadre plus général, peu d'experts se sont penchés sur les effets pervers ou paralysants que peut avoir la culture stratégique sur la politique étrangère et encore moins à son impact sur les politiques de sécurité des États. Les études sur le sujet affirment que la culture stratégique affecte à différents degrés la façon dont un État perçoit les questions de guerre, mais cette culture peut-elle être assez délimitée et contraignante pour bloquer ou du moins considérablement modifier certaines décisions sur la défense et la sécurité?

Ensuite, le débat sur la nécessité de créer une agence de renseignement extérieur au Canada se perpétue, avec un degré d'intensité qui varie selon les périodes. Les arguments de ceux en faveur de sa mise en place, tout comme de ceux qui s'y opposent, sont limités et se réduisent à des questions de réputation, d'efficacité, de budget, de contribution aux alliances et d'appui aux Forces canadiennes. Or, à notre connaissance, il n'existe à ce jour aucune étude qui tente de comprendre l'impact que peut avoir des facteurs idéels sur la création d'une agence de renseignement extérieur au Canada. Nous croyons que cet impact est notoire et notre question spécifique de recherche tente de combler ce vide : « Quels sont les éléments ayant constamment rendu inappropriée la décision de créer un service de renseignement extérieur civil au Canada, alors que d'autres États occidentaux comparables possèdent une telle politique de sécurité, certains depuis 1945? »

¹⁴ Voir le numéro spécial de l'*International Journal*, vol. 59, no 4, été 2004. En français, voir Stéphane Roussel, (dir.), *Culture stratégique et politique de défense : L'expérience canadienne*, Montréal, Athéna Éditions, 2007.

La proposition de recherche qui sera défendue ne rejette pas de prime abord les arguments avancés en faveur de la création d'une agence de renseignement extérieur au Canada, mais veut apporter de nouveaux éléments de compréhension : malgré de nombreux appels (politiques et publics) pour la création d'un service de renseignement extérieur au Canada depuis 1945, une culture stratégique durable conditionne la mise en place d'institutions de sécurité nationale jugées appropriées par une communauté stratégique. En distinguant ce qui est acceptable de ce qui ne l'est pas, elle contraint l'État canadien à utiliser d'autres moyens pour atteindre ses objectifs de collecte, d'analyse et de partage d'informations à l'étranger.

4. Méthodologie

Cette étude représente un défi important en matière de technique d'analyse puisque nous cherchons à comprendre, avec l'aide des idées, des valeurs, des symboles et des pratiques d'un État, insérés dans un contexte sociohistorique unique, l'*absence* d'une structure gouvernementale particulière. En analysant cette absence en fonction de la promotion d'un ensemble de facteurs idéels, il sera impossible d'obtenir un lien direct, de cause à effet entre les variables à l'étude. Plutôt, ce lien sera plus subtil et indirect, inséré dans une série de facteurs offrant une interprétation sur la situation canadienne en matière de renseignement étranger.

La démonstration de ce mémoire sera faite essentiellement à l'aide de la recension d'écrits sur deux sujets. D'une part, grâce aux nombreux travaux sur la politique étrangère canadienne et, en particulier, sur les attributs de la culture stratégique au Canada, il nous sera possible de faire ressortir les éléments qui caractérisent la réflexion en matière de défense et de sécurité au Canada et qui encadrent le « champ du possible ». Ces caractéristiques seront exposées grâce aux études d'auteurs canadiens inscrits dans la bibliographie. D'autre part, nous

analyserons la réflexion de la communauté stratégique au Canada sur la nécessité de mettre en place une agence de renseignement extérieur, débats officiels répartis sur trois périodes : les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale (1939-1951), le débat qui a entouré la création du SCRS en 1984 et la place donnée au renseignement extérieur (1970-1985) et le retour en importance du renseignement dans un environnement post - 11 septembre 2001 (2001-2008).

La communauté stratégique canadienne est composée principalement du Premier Ministre et de son Cabinet, du Bureau du Premier Ministre, du Bureau du Conseil Privé, du Ministère de la Défense nationale, des Affaires étrangères et du Ministère de la Sécurité publique (depuis sa création en 2003). Certaines commissions publiques concernant la sécurité nationale et la défense seront également analysées, particulièrement celles menant à la création du SCRS en 1984. Ils sont, dans l'ensemble, les institutions qui ont le plus d'écho et d'influence quand vient le temps de prendre des décisions en matière de sécurité et défense au Canada. En effet, les élites politiques d'un État sont une source importante de données parce que leurs valeurs, croyances et pratiques sont plus faciles à mesurer, plus élaborées et elles ont généralement un impact immédiat sur la sécurité nationale que celles associées à la société.

Nous nous attendons donc à identifier un lien indirect mais fort entre les attributs de la culture stratégique au Canada et sa capacité à conditionner la réflexion en matière de sécurité et même à faire obstacle à la mise en place d'une agence de renseignement extérieur, vue comme « non-éthique, illégale et offensive ». Cependant, si ce lien s'avère faible, il nous faudra comprendre pourquoi, tenter de suggérer de nouvelles pistes de recherche ou simplement, donner crédit aux études antérieures

faites sur le sujet.¹⁵ L'objectif n'est donc pas de se prononcer en faveur ou non sur la création d'un tel service, mais plutôt d'en comprendre l'absence.

Finalement, nous pourrions affirmer qu'un lien existe si nous retrouvons majoritairement des raisons identitaires, culturelles et historiques dans les discours officiels des dirigeants canadiens pour invoquer le refus d'une telle agence, complétant ou même supplantant les motifs traditionnels des coûts, de la qualité des alliances en place ou de l'absence de menace extérieure grave pesant sur le Canada.

Le premier chapitre du mémoire sera consacré à cerner l'utilisation d'un cadre d'analyse précis en appliquant trois différentes écoles de pensée sur une question théorique : « Comment les États évaluent leurs besoins institutionnels en politique étrangère et notamment, sur quels facteurs se basent-ils dans l'élaboration de leurs politiques de sécurité? » Nous nous attarderons particulièrement sur l'approche choisie, la culture stratégique. Enfin, puisque nous parlons d'un service de *renseignement extérieur*, il est impératif de clairement le définir le concept, avec ses variantes et ce qui les distingue.

Le deuxième chapitre décrira les caractéristiques de la culture stratégique canadienne. Il est fondamental d'avoir des bases solides puisque c'est sur celles-ci que reposera le reste de l'étude. En démontrant qu'une culture stratégique existe au Canada, qu'elle est durable et qu'elle possède une influence notable, il sera possible de montrer comment elle conditionne la réflexion en matière de sécurité et de défense et qu'à certains égards, elle limite la mise en place d'institutions qui, à première vue, semblent nécessaires et qui existent au sein d'une majorité d'États.

¹⁵ Barry Cooper, *op.cit.*

Les chapitres trois à cinq feront état des données que nous avons recueillies; débats, discours, décisions et absence d'initiatives du gouvernement du Canada sur la création d'une agence de renseignement extérieur seront analysées. Nous séparerons notre objet en trois périodes. Tout d'abord, nous évoquerons les débats sur le renseignement étranger au Canada après 1945 et « l'âge d'or » internationaliste de la politique extérieure canadienne. Puis, nous analyserons les débats qui ont entouré la création du SCRS dans les années 1970 et 1980. Enfin, nous observerons comment la nouvelle importance du renseignement dans un environnement post-11 septembre 2001 s'est manifestée au Canada et comment la question du renseignement extérieur est revenue sur la scène politique canadienne, pour ensuite retomber dans un silence habituel. Nous exposerons par la suite les différentes décisions de politique de sécurité prises durant ces périodes dans le but de démontrer le caractère durable d'une culture stratégique présente au Canada. Enfin, nous tenterons d'analyser le lien existant entre les initiatives de politique de sécurité canadienne entreprises pour chaque époque et comment ces comportements ont influencé le débat sur la politique de renseignement.

Enfin, la dernière partie du mémoire permettra de confirmer ou d'infirmer notre hypothèse. Nous reviendrons sur l'impact de la culture stratégique au Canada, sa force et sa durabilité pour exposer l'existence d'une continuité dans la conduite stratégique du Canada. Nous ferons ensuite une synthèse des périodes étudiées afin de donner une meilleure vue d'ensemble sur son impact sur trois moments critiques en ce qui concerne l'absence de renseignement étranger.

CHAPITRE I

CADRE THÉORIQUE

Énoncée dans l'introduction, notre question de recherche théorique est la suivante : « Comment les États évaluent-ils leurs besoins institutionnels en politique étrangère et notamment, sur quels facteurs se basent-ils dans l'élaboration de leurs politiques de sécurité? » Nous répondrons à cette question en faisant en premier lieu une revue de la documentation, qui établira les bases théoriques de notre réflexion et permettra d'illustrer les différents facteurs influençant l'élaboration de structures de sécurité nationale, et ce selon trois différents courants en Relations internationales : le réalisme, le constructivisme et le programme de recherche sur la culture stratégique. L'école réaliste a été sélectionnée puisque la politique de sécurité étudiée semble à première vue concorder avec les postulats réalistes de survie de l'État et de la nécessité d'assurer la sécurité de celui-ci. Le constructivisme permet d'ouvrir le champ des idées en postulant que la réalité est socialement construite, alors que la culture stratégique donne l'opportunité d'observer l'influence de facteurs internes dans la mise en place de politiques de défense et de sécurité d'un État. L'objectif principal sera de cerner un cadre d'analyse qui servira par la suite à encadrer notre proposition de recherche. Le concept de renseignement sera enfin discuté afin de saisir les caractéristiques de l'institution de sécurité à laquelle ce mémoire fait référence.

1.1 Des institutions de sécurité qui répondent à l'intérêt national

« [...] *The greater the military advantage one state has over other states, the more secure it is.*¹⁶ Les arguments réalistes en rapport à notre question sont probablement les moins nuancés des courants théoriques. Sur l'élaboration des politiques de sécurité étatique, la pensée réaliste en Relations internationales stipule en grande partie que les institutions de sécurité sont mises en place selon une logique rationnelle, en fonction des pressions qu'exerce le système international sur les États et selon leur intérêt national, ultimement vu comme leur survie dans un système anarchique dans lequel on ne peut faire confiance aux autres pour assurer sa défense et sa sécurité.

Sans entrer dans les débats qui animent les tenants des écoles réalistes (et il y en a beaucoup!), plusieurs auteurs accepteraient le postulat affirmant que les besoins institutionnels de sécurité sont élaborés selon l'environnement dans lequel un État évolue et selon sa puissance relative dans le système. Les structures gouvernementales de sécurité sont créées pour garantir sa défense, maintenir son rang dans le système et, surtout, l'améliorer afin d'améliorer ses chances de survie. Or, alors que les États sont des acteurs unitaires et rationnels cherchant un objectif identique, soit survivre, les comportements des uns imposent une conduite similaire chez les autres, ce qui crée un dilemme de sécurité insoluble. Dans un tel environnement, les besoins institutionnels en matière de sécurité devraient être optimisés en fonction des ressources matérielles de l'État. Bref, l'élaboration de la

¹⁶ John Mearsheimer, « The False Promise of International Institutions », *International Security*, vol. 19, no 3, hiver 1994-1995, pp. 11-12.

politique de sécurité serait ainsi le fruit « d'États nerveux se battant pour une position acceptable dans une configuration de forces donnée. »¹⁷

Cependant, la perspective réaliste explique mal notre problématique puisque nous nous intéressons sur une conduite d'un État en matière de sécurité et défense qui est perçue selon cette école comme *irrationnelle*. En postulant que les États sont des acteurs unitaires et rationnels, vivant dans un monde où l'on doit se doter de politiques de sécurité et militaires considérables car c'est « la seule façon d'assurer sa sécurité est de disposer soi-même de suffisamment de puissance pour tenter de dissuader les autres de lui imposer leur volonté, »¹⁸ il devient difficile pour l'école réaliste d'expliquer un tel comportement de la part du Canada. C'est pourquoi nous estimons qu'il existe d'autres éléments, plus importants à observer et c'est sur ceux-ci que nous nous concentrerons.

1.2.1 Le constructivisme en Relations internationales

Afin de pouvoir mieux situer le programme de recherche sur la culture stratégique, il est important d'exposer les postulats principaux du courant constructiviste en Relations internationales. En premier lieu, les auteurs constructivistes partagent la thèse arguant que la réalité est socialement construite, que les acteurs du système international ont une identité propre et une perception unique de leur environnement et par le fait même, cette réalité n'est pas immuable mais en constante évolution. « En tant qu'agents sociaux, les personnes [et les États] se *représentent* le monde à travers le langage, la théorie, les idées, les valeurs

¹⁷ Gideon Rose, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, no 1, 1998, p. 149.

¹⁸ Dario Battistella, « L'intérêt national, une notion, trois discours », *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Paris, Presses de Science Po, 2002, p. 144.

partagées, les règles et les normes. »¹⁹ Ce sont donc des structures idéationnelles qui régissent les comportements entre les États. En interagissant ensemble de façon constante, les acteurs du système international développent des significations et des compréhensions partagées du monde dans lequel ils vivent, créant des structures intersubjectives.

En deuxième lieu, les facteurs idéels (les idées, les normes partagées, les perceptions) sont privilégiés quand vient le temps d'analyser le système international sans toutefois exclure des facteurs matériels tels que la puissance, la configuration des forces et l'anarchie du système international, concepts associés aux écoles plus traditionnelles en Relations internationales.²⁰ En interagissant avec les autres selon leurs propres perceptions et leur vision du monde, les acteurs en viennent à former une identité, qui à son tour viendra fortement influencer leurs intérêts et leurs comportements. Alors que les constructivistes accordent beaucoup d'importance sur le lien entre identité et intérêts, les courants réalistes souscrivent plutôt à la thèse que les États n'ont une identité donnée et fixe, égoïste (*self-interested*), et cherchent à défendre un intérêt particulier, celui de survivre dans le système international et d'optimiser sa puissance relative face aux autres acteurs.²¹

Enfin, les constructivistes postulent que ni la structure et ni les agents ne forment le système international; celui-ci est plutôt un processus ouvert, influencé à la fois par les acteurs du système et la structure en place. Ainsi, il existe une co-constitution entre l'agence et la structure qui établit l'environnement dans lequel les acteurs interagissent. C'est là une différence majeure avec les courants plus traditionnels. Les théories réalistes et néo-réalistes postulent plutôt que les agents du

¹⁹ Dan O'Meara, « Le constructivisme. Sa place, son rôle, sa contribution et ses débats », dans Dan O'Meara et Alex Macleod, (dir.), *Théories des relations internationales: Contestations et résistances*, Athéna Éditions, Montréal, 2007, p. 184.

²⁰ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton New York, 2001.

²¹ Ted Hopf, « The Promise of Constructivism in International Relations Theory », *International Security*, Vol. 23, no 1, été 1998, p. 175.

système sont dépendants de la structure dans lequel ils vivent et ils sont donc restreints par des facteurs matériels qui sont souvent hors de leur portée et inchangeables. Or, du moment que l'on affirme que la réalité est *construite*, il est possible d'en modifier certaines de ses caractéristiques.

1.2.2 Institutions de sécurité et constructivisme en Relations internationales

Selon une perspective constructiviste, la politique étrangère d'un État et ses besoins institutionnels de sécurité se créent tout d'abord en fonction des représentations, en évolution continue, que les acteurs du système se font d'eux-mêmes et d'autrui. Dans ce cas, les idées, les croyances et les discours que les dirigeants étatiques véhiculent et qui sont reçus par un certain auditoire influencent les politiques de sécurité étatiques. Ils représentent un ensemble de significations construites (les normes), acceptées par les acteurs et qui distinguent ce qui est acceptable comme comportement de ce qui ne l'est pas dans les relations internationales. Les normes principalement nationales (existant au sein de l'État) mais également internationales (partagées entre eux) agissent sur les acteurs; ceux-ci entretiennent des attentes à propos des conduites les plus appropriées à adopter et en connaissent les limites.²²

Le lien que les constructivistes font entre l'identité et l'intérêt aide partiellement à répondre à notre problématique. Cette liaison se forme grâce à un processus d'interactions continu²³, au sens où les acteurs acquièrent une identité en fonction de leurs rapports avec les autres. Considérées comme « une propriété des

²² Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

²³ Maja Zefhuss, «Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison », *European International Journal*, vol. 7 no 3, 2001, p. 317.

acteurs internationaux qui génèrent les motivations et les comportements »²⁴, les identités nationales sont indispensables puisqu'elles sont à la base de la formation des intérêts des États. Quant à ces derniers, ils se réfèrent à la définition des rôles et des objectifs d'un acteur, découlant de sa façon d'être et de sa vision des autres.²⁵ Pour leur part, les identités « orientent les objectifs de la politique étrangère dans une certaine direction et aident à en hiérarchiser les priorités. »²⁶ Donc, la prémisse réaliste postulant que la configuration des rapports de force inspire la politique de sécurité d'un État perd une partie de son pouvoir d'explication. Les constructivistes avancent que l'identité, qui diffère en fonction des acteurs, détermine leurs comportements et se modifie selon « la représentation que les États se font d'eux et d'autrui, du système, de leur propre place et de celles des autres. »²⁷

De plus, la perception des dirigeants étatiques et le contexte sociohistorique dans lequel les identités sont générées représentent un autre facteur important dans l'élaboration des besoins institutionnels en matière de sécurité et du même coup, celles-ci confèrent certains rôles à l'État. Au plan international, la façon dont les décideurs perçoivent un autre État sur un continuum d'identification (de positif à négatif) modifie largement leurs pratiques de sécurité, allant d'une indifférence mutuelle, à la création de structures de coopération sur certains enjeux ou à la nécessité de se doter d'institutions nationales de sécurité agressives. Somme toute, la perception de soi et de l'autre se veut un indicateur critique dans la conception des intérêts sécuritaires des acteurs dans un monde constructiviste.

Enfin, au niveau étatique, les expériences passées d'un État et la façon dont une société s'identifie peuvent limiter le choix des structures de sécurité que les

²⁴ *Ibid*

²⁵ Dan O'Meara, « Le constructivisme. Sa place, son rôle, sa contribution et ses débats », dans O'Meara Dan, Alex Macleod, *op. cit.*, p. 205.

²⁶ Alex Macleod, « L'approche constructiviste en politique étrangère », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Paris, Presses de Science Po, 2002 p. 76.

²⁷ Dario Battistella, « L'intérêt national : une notion, trois discours », dans Charillon, p. 152.

dirigeants peuvent établir, voire devenir un obstacle à leur création. Les victoires militaires, les humiliations, les crises ou simplement l'absence de tels événements jouent un rôle tout aussi important quand vient le temps de modifier une politique de sécurité. À ce sujet, les études culturelles et plus particulièrement le programme de recherche sur la culture stratégique se penchent en profondeur sur ces facteurs internes.

1.3 Des éléments culturels influençant les politiques de sécurité?

Programme de recherche considéré comme « culturaliste »²⁸, la culture stratégique amène à favoriser l'observation des dimensions internes des États (sociétales, culturelles, politiques, etc.) et à accorder moins d'importance aux effets structurants du système international, comme le font les écoles réaliste et dans une moindre mesure, constructiviste. En effet, cette dernière école de pensée tend, selon Theo Farrell, à étudier les normes qui produisent un comportement similaire chez les États tandis que les études culturelles apportent des résultats qui expliquent l'existence de comportements stratégiques *distincts*.²⁹ Cette dernière situation nous intéresse particulièrement, puisque nous cherchons à comprendre pourquoi un État agit de façon différente dans la mise en place d'une structure de sécurité précise.

Comme nous le verrons plus loin, notre programme de recherche se réfère à un ensemble d'idées, de pratiques, de normes et de symboles relativement stables dans le temps, qui conditionne l'élaboration des politiques de sécurité. Du coup, l'État obtient une place importante dans les études culturalistes. En effet, ces facteurs culturels sont reproduits par une communauté politique nationale, empreinte de certaines valeurs, d'expériences passées et d'attitudes en rapport à son environnement

²⁸ Theo Farrell, « Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program », *International Studies Review* vol. 4, no 1, 2002, pp. 51.

²⁹ *Ibid.*

extérieur et à la société qu'elle représente. Par conséquent, il en dégage indirectement et parfois inconsciemment des comportements sur des questions de sécurité qui répondent à une culture stratégique souvent bien implantée dans la conscience de cette collectivité. Dans la conduite de leur politique étrangère, les dirigeants ne sont donc pas seulement des acteurs rationnels et calculateurs, mais aussi des individus conditionnés par le milieu culturel, historique et social dans lequel ils évoluent.³⁰

De cette façon, il nous faut nous distancer de l'étude des facteurs systémiques qui *contraignent* l'État à adopter certaines politiques en matière de sécurité et de défense. Ils créent logiquement des structures similaires, déterminées par la nature anarchique et les pressions du système international. À l'inverse, « bien que les forces culturelles ne déterminent *pas* les politiques gouvernementales, elles exercent [néanmoins] une puissante influence sur la formation de "réflexes politiques". [...] Elles aident à *comprendre* ce qui constitue [des besoins institutionnels de sécurité] normaux, appropriés et désirés. »³¹ Cette approche théorique tend donc à observer, en étudiant l'impact des facteurs idéels nationaux, ce qui distingue les États en matière de sécurité et défense.

Qui plus est, ces facteurs sont reproduits à travers un processus historique unique. Son influence varie, mais l'histoire joue un rôle majeur dans le développement d'une culture stratégique. Bien qu'aucun pays n'évolue en vase clos, à l'abri des pressions qu'exerce le système international et de relations interétatiques continues, ce sont les *significations* que les sociétés accordent aux événements qui agissent sur les institutions de sécurité nationale à mettre en place ou à rejeter. Ce processus historique est généralement marqué de « périodes formatrices » sur la guerre et la paix qui conditionnent de manière durable la façon dont l'État développe

³⁰ Stéphane Roussel, , « La recherche sur la culture stratégique : quelques pistes de réflexion », *Diplomatie*, no 29, 2007, p. 23.

³¹ Keith Krause et Andrew Latham (ed.), *Security and Culture: Multilateralism Arms Control and Security Building*, Taylor and Francis, London, 1999, p. 24

ses besoins en matière de sécurité dans le futur. Sur ce point, il est intéressant de noter la proximité de notre programme de recherche avec le courant institutionnaliste en administration publique.

En effet, les institutionnalistes, étiquetés historiques et sociologiques, préfèrent s'interroger sur l'histoire, les idées, les croyances existantes à l'intérieur de l'État. Cette branche de l'administration publique s'intéresse à la façon dont l'État s'organise et à la mise en œuvre des politiques publiques. Les relations internationales étant une composante majeure de l'appareil étatique, ce champ d'études peut sans aucun doute s'avérer pertinent pour comprendre les facteurs qui agissent sur l'élaboration des politiques de sécurité des États.

En premier lieu, l'institutionnalisme historique postule que les institutions gouvernementales, de sécurité ou autres, sont créées à certains « moments formatifs » et qu'elles tendent à long terme à devenir conservatrices, à renforcer leur légitimité dans le système étatique et à être difficilement remplaçables.³² Cela peut alors partiellement expliquer pourquoi certaines structures de sécurité persistent, ou continuent d'être absentes chez un État malgré les changements, parfois radicaux, qui peuvent survenir dans son environnement extérieur. L'existence d'une institution se transforme en une affaire de routine (*path-dependency*) avec laquelle on s'habitue à collaborer ou à trouver des alternatives en son absence.

En deuxième lieu, l'institutionnalisme sociologique en administration publique accorde une place importante aux idées et aux perceptions. Un de ses postulats principaux est que les pratiques culturelles des États conditionnent la

³² Guy Peters et al., « The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism », *Journal of Politics*, vol. 67, no 4, novembre 2005, p. 1276. Sur le concept de *Path Dependency*, voir Paul Pierson, & Theda Skocpol, « Historical Institutionalism in Contemporary Political Science », dans Ira Katznelson & Helen V. Milner (dir.), *Political Science: State of the Discipline*, New York, W.W. Norton, 2002, 693-721.

création de structures étatiques. Le courant se rapproche des prémisses constructivistes et culturalistes, stipulant que les normes, les identités et la culture constituent les intérêts³³. En mettant l'accent sur les processus de représentations qui jouent dans l'établissement d'institutions nationales, l'élaboration de politiques de sécurité n'est plus définie par l'environnement extérieur des États. Elles sont plutôt une conséquence des facteurs idéels qui existent à l'intérieur des États et qui limitent, même parfois empêchent la fondation de structures gouvernementales de sécurité.

Les écoles réalistes et constructivistes, le programme de recherche sur la culture stratégique et le courant institutionnaliste en administration publique apportent, à des degrés divers, des éléments de compréhension intéressants à propos des facteurs qui influencent les États dans leurs politiques de sécurité. Cependant, nous nous concentrerons dorénavant à définir plus en profondeur le programme de recherche sur la culture stratégique et ses concepts, puisque nous estimons que son utilisation permet d'examiner avec satisfaction les restrictions qui encadrent les options disponibles pour les dirigeants, aussi « rationnelles » puissent-elles être, et ce qui fige la réflexion en matière de sécurité et de défense. Cette « capacité » de paralyser le débat sur la sécurité nationale a été peu abordée dans les études sur la culture stratégique jusqu'à maintenant. Néanmoins, elle se révèle forte dans le débat sur le renseignement extérieur au Canada.

1.4 Le programme de recherche sur la culture stratégique

Les théories réalistes, constructivistes et culturelles en Relations internationales possèdent un potentiel de compréhension intéressant quant aux facteurs influençant la mise en place d'institutions nationales de sécurité d'un État. Or, le programme de recherche sur la culture stratégique semble le plus pertinent en

³³ Vivian Schmidt, « Institutionalism and the State » dans Colin Hay et al., *The State: Theories and Issues*, Basingstoke, Palgrave, 2005, p.106.

rapport à notre objet d'étude, puisqu'il favorise l'étude de comportements stratégiques distincts, influencés par un ensemble d'idées, de valeurs et d'expériences historiques propres aux États.

La culture est une notion aux multiples interprétations et définitions dont son impact, son importance et ses attributs font difficilement consensus auprès des auteurs qui l'étudient. Malgré tout, plusieurs acceptent en partie les travaux de l'anthropologue Clifford Geertz sur la culture, la concevant comme « un système de conceptions héritées d'expériences historiques, exprimées par une multitude de symboles avec lesquels l'Homme communique, perpétue et développe ses connaissances et son attitude sur la vie. »³⁴

Il est néanmoins possible de s'entendre sur certaines caractéristiques de la culture, reprises par un grand nombre d'auteurs. Elle est tout d'abord un phénomène idéal, basée sur les idées et croyances d'un groupe particulier. De surcroît, la culture n'est pas la propriété d'un individu, mais d'un ensemble de personnes qui partagent des valeurs et des perceptions communes sur leur environnement. Elle est aussi distincte, au sens où la culture d'un groupe présente des attributs différents de celle d'un autre. Elle est enfin relativement stable dans le temps et ses transformations se font généralement de façon graduelle, malgré les changements radicaux ou les « chocs traumatiques » qui peuvent survenir dans la structure du système international.³⁵

La stratégie, quant à elle, renvoie traditionnellement aux questions militaires, soit à la manière d'utiliser les forces armées pour sécuriser des buts nationaux ou « multinationaux » par l'emploi ou la menace de la force. Son utilisation s'est

³⁴ Clifford Geertz, , *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books, 1973, p. 89. Traduction libre.

³⁵ John Duffield, « Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism », *International Organization*, vol. 53, no 4, 1999, p. 770.

cependant répandue dans plusieurs autres domaines, tels que l'administration publique ou le management, si bien qu'elle en est venue à être vue simplement comme le processus rationnel par lequel la fin est reliée aux moyens, les intentions aux capacités et les objectifs aux ressources.³⁶

Malgré la difficulté de circonscrire les notions de culture et de stratégie, les auteurs intéressés à la culture stratégique ont tout de même essayé de la définir et quelques-uns ont acquis leurs lettres de noblesse grâce à leurs travaux sur le cadre d'analyse choisi pour ce mémoire. Depuis son introduction par Jack Snyder en 1977, qui tenta de montrer la présence d'une culture stratégique différente chez les dirigeants soviétiques et américains (« la somme totale des idées [...] que possède une communauté stratégique nationale [...] en regard de la stratégie nucléaire »)³⁷, ce concept s'est considérablement élargi. En effet, les auteurs ont délaissé l'étude étroite de la stratégie nucléaire pour aller jusqu'à relever l'existence de *cultures de sécurité* nationale, c'est-à-dire « des croyances, traditions, attitudes et symboles persistants et largement partagés, articulés par l'élite politique et qui guident les intérêts et valeurs d'une société sur sa perception de la sécurité, de la stabilité et de la paix. »³⁸ Bien qu'elle soit large et qu'elle soit liée à un concept (la sécurité) dont la définition fait de moins en moins consensus, cette culture stratégique « élargie » demeure pertinente vu l'intérêt particulier que nous portons aux politiques de sécurité (contrairement aux doctrines de guerre) adoptées par les États.

Entre une culture stratégique trop étroite ou trop englobante, une grande majorité d'universitaires en sont venus à prendre comme point de départ la définition d'Alastair Johnston, la voyant comme « un système intégré de symboles (structures argumentatives, analogies, langage, métaphores) qui interviennent pour établir de

³⁶ John Lewis Gaddis, *Strategies for Containment*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p.viii.

³⁷ Jack Snyder, *Soviet Strategic Culture*, Rand Corporation, 1977, p. 8.

³⁸ Keith Krause, *op.cit.*, p. 15.

grandes orientations stratégiques durables, en formulant des concepts autour du rôle et de l'efficacité de la force militaire [...]. »³⁹ Malgré tout, cela n'empêche pas d'autres observateurs de percevoir le concept autrement. Gray croit plutôt que la culture stratégique est « la transmission sociale persistante (sans être permanente) d'idées, d'attitudes, de traditions [...] et de méthodes d'opérations préférées qui sont propres à une communauté de sécurité géographiquement délimitée et qui possède une expérience historique unique. »⁴⁰ D'un côté, Johnston voit une relation causale entre la culture stratégique et la conduite d'un État. Gray, quant à lui, suppose que cette culture est issue d'un contexte au sein duquel les institutions de sécurité sont créées et où les comportements se produisent.⁴¹

Le débat entre Gray et Johnston fait partie d'une discussion plus large entre auteurs étudiant la culture stratégique, entre autres sur la stratégie employée pour cerner une culture stratégique nationale et la méthodologie pour y parvenir. Selon Johnston, l'évolution du programme de recherche s'est faite en fonction de trois générations, ayant adoptées des méthodes différentes.⁴² La première « vague » d'auteurs (Colin Gray et Jack Snyder, entre autres) s'est concentrée essentiellement sur la façon dont les cultures stratégiques soviétique et américaine influencent la prise de décision de l'URSS et des États-Unis et, en particulier, sur l'utilisation de l'arme nucléaire. Selon Johnston, ces études présentent deux problèmes majeurs; d'une part une définition trop abstraite de la culture stratégique, comprenant un trop grand nombre de variables. D'autre part, ils prétendent qu'il existe une relation entre la culture stratégique et le comportement étatique qui est observable « dans l'espace »

³⁹ Alastair-Ian Johnston, , « Thinking About Strategic Culture », *International Security*, vol. 19, no 4, printemps 1995, p. 46.

⁴⁰ Colin Gray, « Strategic Culture as Context: the First Generation of Theory Strikes Back », *Review of International Studies*, vol. 25, no 1, janvier 1999, p. 51.

⁴¹ Pour un bon aperçu de cet important débat sur la culture stratégique, voir Stuart Poore, « What is the Context? A Reply to the Gray and Johnston Debate on Strategic Culture », *Review of International Studies*, vol. 29, no 2, 2003, 279-284.

⁴² Alastair Johnston, *op.cit.* 1995.

(*out there*). De cette façon, il semble selon Johnston que tous les comportements étatiques pourraient être compris en fonction de la culture stratégique ce qui, d'un autre angle, expliquerait peu de choses.

Moins populaire, un deuxième groupe d'auteurs s'est penché dans les années 1980 sur l'instrumentalisation de la culture stratégique.⁴³ Pour ceux-ci, il s'agit d'un discours qui vise essentiellement à légitimer et à maintenir un ordre social et politique dans lequel l'usage de la force et l'entretien de vastes appareils militaires occupent une place importante. S'intéresser à la culture stratégique selon cette perspective, c'est expliquer l'hégémonie culturelle de la violence organisée d'un État.⁴⁴ Cependant, cette façon d'étudier la culture stratégique est généralement peu reprise, alors que le regain de popularité de ce programme de recherche s'est plutôt produit avec les études de la troisième vague d'auteurs.

La troisième vague, dont Johnston est la principale « tête d'affiche », s'est entre autres concentrée à défier les théories réalistes en Relations internationales. Une grande majorité d'auteurs s'inscrivant dans cette vague affichent une plus grande rigueur et préfèrent voir une relation de cause à effet entre la culture et le comportement, les éloignant ainsi des études interprétatives qui sont souvent associées aux variables culturelles et idéelles. Aussi appelée « école causale », ses auteurs ont élaboré leurs travaux en tentant de donner un statut de variable indépendante à la culture stratégique, alors que le comportement étatique est celui qui peut varier.⁴⁵ Ainsi, il est possible de tester de manière « scientifique » l'influence de cette culture stratégique dans le but explicite de compléter, voire de supplanter

⁴³ Bradley S. Klein, « Hegemony and Strategic Culture: American Power Projection and Alliance Defence Politics », *Review of International Studies*, Vol. 14, No 2, Avril 1988.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 136.

⁴⁵ Alastair Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

les explications réalistes des comportements stratégiques des États.⁴⁶ La culture se matérialise d'une certaine façon et peut être analysée de l'extérieur, méthode qui n'est certes pas acceptée par tous comme nous avons pu le voir précédemment.

Dans un deuxième temps, des auteurs tels que Kier, Legro, Katzenstein ou encore Berger se sont penchés sur des aspects différents d'une culture qui influenceraient les décisions stratégiques, particulièrement celles militaires.⁴⁷ Outre le fait qu'ils arguent que des facteurs idéationnels, et pas seulement matériels, influencent les décisions en matière de sécurité nationale, cet ensemble d'études manque de cohérence, ce qui, aux yeux de certains, limite son potentiel théorique.⁴⁸

Finalement, les travaux récents de Kerry Longhurst arguent que la culture stratégique est formée de pratiques régulatrices observables, d'éléments de fondation et de points de vue sur les politiques de sécurité. Ces caractéristiques sont originales puisqu'elles se détachent partiellement du débat Gray-Johnston, qui persiste depuis la fin des années 1990.⁴⁹ Les débats sur le concept se poursuivent encore aujourd'hui mais un point demeure; une grande majorité d'auteurs mettent un accent considérable sur son impact sur les doctrines militaires et l'utilisation de la force par les États⁵⁰; c'est précisément sur cet aspect que nous nous distançons, car nous croyons qu'elle peut également influencer un plus grand éventail de politiques reliées à la *sécurité nationale*.

⁴⁶ Voir le débat entre Michael Desch, « Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies », *International Security*, vol. 23, no 1, 1998, 141-170 et John Duffield et al. « Isms and Schisms: Culturalism versus Realism in Security Studies », *International Security*, vol. 24, no 1, été 1999, pp. 156-180.

⁴⁷ Voir l'ouvrage de Peter Katzenstein, *The Culture of National Security*, Columbia Press University, 1996.

⁴⁸ Stuart Poore, « Strategic Culture and Non-Nuclear Outcomes: The Cases of Australia, South Africa and Sweden », University of Southampton, Département de science politique, Thèse de doctorat, 2000, p. 35.

⁴⁹ Kerry Longhurst, *Germany and the Use of Force: The Evolution of German Security Policy 1989-2003*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 17-18.

⁵⁰ Lawrence Sondhaus, « The Evolution of an Idea », *Strategic Culture and Ways of War*, Londres, Routledge, 2006.

Malgré les différences qui peuvent exister entre les méthodologies et les définitions des auteurs intéressés au sujet, il n'en demeure pas moins que la culture stratégique possède un ensemble de caractéristiques acceptées par ceux et celles qui l'étudient. C'est d'abord une approche qui se concentre sur la façon dont les élites et les dirigeants étatiques interprètent les attributs du système international et comment ces évaluations influencent leurs choix en matière de politique de sécurité.⁵¹ Elle présume que les intérêts des groupes sont construits dans un contexte historique unique, qu'ils sont durables (sans être permanentes) et créent, à des degrés différents selon les États, une continuité dans la perception qu'un État a de son rôle dans le système international et de la façon dont il élabore ses politiques de sécurité et de défense pour atteindre des objectifs politiques. En fait, les croyances profondes d'une communauté stratégique d'un État sont parfois bien ancrées dans la culture politique au point qu'elles tendent à changer lentement et à contraindre les effets que peuvent avoir les changements dans l'environnement sécuritaire d'un État sur ses politiques de sécurité.⁵² Le dénominateur commun de ce programme de recherche demeure, finalement, l'influence indéniable d'un ensemble de facteurs culturels existant au sein d'une communauté stratégique d'un État et de son environnement sur les décisions prises en matière de sécurité et de stratégie.

1.4.1 Définition

Dans le cadre de ce mémoire, la culture stratégique est un ensemble d'idées, de pratiques, de normes et de symboles relativement stables dans le temps qui conditionne l'élaboration des politiques de sécurité « appropriées » d'un État, articulée par une communauté stratégique restreinte et selon un processus historique unique. Tout en tenant compte des travaux effectués auparavant sur le sujet, cette

⁵¹ Iver Neumann, et Henrikki Heikka, « Social Roots of Nordic Defence », *Cooperation and Conflict*, , vol. 40, no 5, 2005, p. 5.

⁵² *Ibid*

définition s'écarte légèrement de l'attention habituellement portée dans l'étude de la culture stratégique sur la force, la menace de son utilisation et la guerre. En effet, les écrits sur notre approche se sont généralement concentrés sur ces aspects particulièrement militaires et ceux faits sur le Canada ne font pas exception à cette tendance.

1.5 Le renseignement intérieur et extérieur

La notion générale de renseignement se réfère au « résultat de l'exploitation des renseignements bruts concernant les nations étrangères, les forces armées ennemies ou pouvant le devenir, les zones où des opérations sont effectivement menées ou pourraient l'être. Le terme s'applique aussi aux activités d'élaboration du renseignement et aux organismes qui s'y consacrent. »⁵³ Simplement, c'est l'information qui, en tout ou en partie, ne se trouve pas dans des sources traditionnelles, telles que les médias écrits. Même si le Canada ne possède pas d'agence de renseignement extérieur, il dispose néanmoins d'une agence de renseignement de sécurité. Similaires à première vue, une nuance sépare pourtant ces deux structures de sécurité, fondamentale à saisir dans le cadre de ce mémoire.

Le renseignement de sécurité « consiste aux informations sur des activités susceptibles de menacer la sécurité d'un État, tels que l'espionnage, le sabotage, les activités influencées par l'étranger ou la violence à caractère politique. Il est recueilli afin d'aider au maintien de la sécurité publique et à la protection de la sécurité nationale. »⁵⁴ L'information est essentiellement récoltée à l'intérieur des frontières nationales et vise à enrayer des menaces réelles ou potentielles qui pourraient toucher

⁵³ Ministère de la Défense nationale, *Joint Intelligence Doctrine*, B-GJ-005-200/FP-000, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2003, p. GL-2.

⁵⁴ Gouvernement du Canada, « Chapitre 27 : La communauté canadienne du renseignement, le contrôle et la responsabilisation », *Rapport du vérificateur général*, Ottawa, novembre 1996.

la société qui y habite. À cet égard, la section 16 de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) indique que:

[...]le Service peut, dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères, **dans les limites du Canada**, à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités : a) d'un État étranger ou d'un groupe d'États étrangers b) d'une personne qui n'est ni un citoyen canadien, ni un résident permanent [...]⁵⁵

Le Canada possède une multitude d'agences qui effectuent ce travail, les principales étant la Gendarmerie royale du Canada, le Ministère de la Défense nationale et le SCRS. Aucune de ces organisations n'a pour mandat explicite de surveiller de manière clandestine les activités d'un État étranger de façon permanente à l'aide d'espions.

Pour sa part, le renseignement étranger « consiste aux informations sur les moyens, les activités ou les intentions d'États, d'organismes ou de citoyens étrangers. Il est recueilli afin d'aider à la promotion et à la protection des intérêts nationaux - y compris les intérêts politiques, économiques, militaires, scientifiques, sociaux et la sécurité »⁵⁶. La nuance principale est que ce dernier *ne* comporte *pas* nécessairement d'élément de menace. Il peut être amassé à titre informatif seulement, selon les décisions et les priorités du gouvernement, souvent de manière clandestine. À plusieurs égards, il est perçu comme agressif, immoral et irrespectueux du principe de souveraineté étatique. Il est amassé sans l'acceptation de l'État cible, par des agents entraînés spécifiquement pour ce travail, essentiellement sur des sols étrangers. Il peut augmenter considérablement la connaissance des activités et des comportements d'autres États, mais également devenir un embarras diplomatique majeur s'il est mal effectué. C'est sur ce dernier type de renseignement et surtout sur son absence au

⁵⁵ Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité, R.S.C. 1985, C-23, s. 16 (1).

⁵⁶ Rapport du vérificateur général, Ottawa, novembre 1996.

Canada que ce mémoire porte. Une structure bureaucratique « à la *CIA* », nous le verrons, semble historiquement ne pas être compatible avec la culture stratégique canadienne, développée en bonne partie après la Deuxième Guerre mondiale. Celle-ci n'a en effet pas reçu d'appui significatif, tant au sein de la population que de la classe politique au Canada.

CHAPITRE II

LA CULTURE STRATÉGIQUE CANADIENNE

Les nombreux auteurs s'étant intéressés aux attributs de la culture stratégique canadienne ont pu relever un impact important dans la réflexion en matière de défense au Canada et sur sa capacité à encadrer, à délimiter et donc, à influencer la conduite stratégique de l'État. Nous ferons ressortir les principales caractéristiques de cette culture, et ce, à l'aide d'une revue de la documentation sur le sujet. En exposant les attributs d'une culture stratégique canadienne, il sera possible d'établir des bases pour étudier son rôle sur l'absence d'une structure gouvernementale de sécurité vouée à la collecte de renseignement extérieur au Canada.

2.1 Une culture stratégique canadienne

« Nous savons instinctivement que le Canada ne peut assurer la sécurité du territoire et maintenir une prospérité économique sans adoption les grandes principes du multilatéralisme [...] »⁵⁷ L'internationalisme est l'un des attributs les plus récurrents quand vient le temps de décrire les travaux sur la culture stratégique canadienne. En effet, les auteurs qui s'y sont intéressés observent que l'internationalisme est une idée dominante dans la conduite stratégique de l'État.⁵⁸ Le terme fait d'abord référence à un objectif principal, soit de «contribuer à la paix et la

⁵⁷ Lester B. Pearson, *Words and Occasions: an Anthology of Speeches and Articles Selected from his Papers*, Harvard University Press, Boston, 1970, p. 69.

⁵⁸ Kim Nossal et al. *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Presses de l'Université de Montréal, 2007, pp.254-263. Voir également Justin Massie, et Philippe Lagassé, "New Theoretical Perspectives and Debates in Canadian International Policy", *International Journal*, vol. 64, no 3, été 2009.

stabilité du système mondial en mettant en œuvre des politiques fondées sur le multilatéralisme et l'institutionnalisme [...]. »⁵⁹ Indirectement, cela implique que le comportement du Canada se doit d'être conforme à certaines valeurs, comme le respect de la démocratie, des droits de la personne, de la liberté du commerce et de la primauté du droit. En fait, à partir de ce guide d'actions s'est développé une multitude d'initiatives renforçant la sécurité collective ainsi qu'une image de soldat de la paix, de médiateur et simplement, de bon citoyen du monde.⁶⁰

L'internationalisme au Canada s'est fortement imprégné dans la culture nationale grâce à un nombre d'actions et d'initiatives importantes entreprises au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle. En fait, ce facteur idéal s'est développé et a influencé la pensée stratégique canadienne au moment où Lester B. Pearson, alors ministre des Affaires étrangères, fût lauréat du Prix Nobel de la Paix en 1957 pour son initiative diplomatique de déploiement de « Casques bleus » pendant la crise de Suez. Le concept de maintien de la paix s'est par la suite solidement implanté dans la communauté stratégique canadienne et a influencé son comportement en matière de sécurité, alors que le Canada participa à la majorité des missions de paix de l'ONU pendant la guerre froide. Cette activité militaire s'est non seulement révélée attrayante au sein de la classe politique, mais elle a également été constamment appuyée par une large proportion de la population canadienne, comme en témoignent les sondages et études sur le sujet.⁶¹ Plus récemment, bien que le gouvernement du Canada se soit distancé des opérations de maintien de la paix, la communauté stratégique canadienne, de même que la population demeurent toujours fortement associées aux initiatives « internationales », comme en témoignent la promotion du

⁵⁹ Stéphane Roussel et Chantal Robichaud, « L'État post-moderne par excellence? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada », *Études internationales*, vol. 35, no 1, mars 2004, p. 151.

⁶⁰ Tom Keating, *Canada and the World Order The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2002 (2e édition).

⁶¹ Charles Létourneau et Justin Massie, « Un symbole à bout de souffle ? Le maintien de la paix dans la culture stratégique canadienne », *Études internationales*, vol. 37, no 4, décembre 2006, p. 547-573.

programme de sécurité humaine du gouvernement libéral de Jean Chrétien à la fin des années 1990⁶² ou encore les nombreuses critiques quant au caractère trop militaire de la campagne en Afghanistan depuis l'automne 2001.

C'est d'ailleurs ce thème qui a largement dominé les discours des dirigeants Chrétien, Martin et plus récemment Harper sur la campagne canadienne en Afghanistan depuis octobre 2001. Malgré une instabilité politique et la présence d'un nouveau parti au pouvoir au Canada à partir de 2006, l'Afghanistan était toujours vu comme une mission humanitaire, entreprise pour établir une stabilité politique et participer à la reconstruction d'une nation et de sa société plutôt qu'un support à la guerre contre le terrorisme islamique et membre d'une grande coalition menée par les États-Unis. En soi, la perception de cette guerre par la communauté et sa façon de la présenter à population demeure dans le cadre de la culture stratégique existante au Canada. Comme Marlorie Flon le souligne, « l'identité nationale, qui participe au processus de construction de la sécurité nationale, mobilise toujours la série de principes et d'objectifs politiques de la doctrine internationaliste [en Afghanistan]. »⁶³ Dans la même veine, ce même changement de gouvernement n'a pas remis en question la participation à la guerre en Irak de 2003 par le gouvernement libéral de Jean Chrétien et le refus en 2005 de prendre part au programme de missiles antibalistiques américain. Il est donc intéressant de voir que cette culture stratégique s'est manifestée à plusieurs reprises au début du 21^e siècle, plus de soixante ans après ses expériences formatives.

Basée sur des expériences historiques uniques, cette représentation idéaliste, libérale, défensive du Canada plaît à la société canadienne et occupe une place de choix dans les discours des dirigeants. Bien que ce guide d'actions ait été mis à mal

⁶² Joseph Jockel et Joel Sokolosky, « Lloyd Axworthy's Legacy: Human Security and the Rescue of Canadian Defence Policy », *International Journal*, Hiver 2000/2001, Vol. 56, Vol. 1, p. 1.

⁶³ Marlorie Flon, *Les enjeux identitaires et sécuritaires de la mission du Canada en Afghanistan*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 2008, p. 101

ces dernières années par un rapprochement vers une conduite axée sur une autre idée dominante, le continentalisme (l'ensemble des politiques visant à encourager et à gérer l'intégration avec les États-Unis)⁶⁴, l'internationalisme demeure un élément fort de la culture stratégique canadienne et bien ancré dans la communauté politique traitant des questions de sécurité et de défense.

En deuxième lieu, David Haglund dresse un parallèle intéressant avec les sous-cultures de la politique étrangère américaine⁶⁵ afin de voir comment elles s'appliquent au Canada. Il en conclut que le caractère wilsonien (basé sur les valeurs démocratiques, l'ordre et la liberté du commerce) et la marque « hamiltonienne » (un système international fondé sur les règles dans lesquelles les intérêts économiques et commerciaux d'un État peuvent prospérer) sont les deux sous-cultures américaines qui trouvent le plus d'écho au Canada.⁶⁶ À l'inverse, la nature jacksonienne de la conduite stratégique américaine (promouvant les principes militaires d'honneur, d'indépendance, de courage et de fierté) est pratiquement absente du comportement canadien. En fait, le rejet d'une conduite stratégique axée sur ces dernières valeurs joue un rôle identitaire majeur, étant utilisé pour démontrer que l'État canadien ne se comporte pas de la même façon sur les questions de sécurité et de défense que son puissant voisin. Cette fonction n'est pas à sous-estimer et contribue au développement d'une culture stratégique canadienne *distincte* en Amérique du Nord.

Enfin, pour Massie, une culture stratégique « post-moderne » existe au Canada, elle est idéaliste, libérale et défensive et se base sur quatre piliers bien ancrés dans la communauté stratégique canadienne.⁶⁷ En analysant les énoncés de politique

⁶⁴ Kim Nossal et al., *op.cit.*, p. 274.

⁶⁵ Sur les sous-cultures américaines, voir Mead, *Special Providence*, Routledge, New York, 2002, pp.99-263.

⁶⁶ David G. Haglund, « Whose divergence? Canada-US relations in a period of Jacksonian ascendancy », *Options politiques*, octobre 2004, pp. 34-40.

⁶⁷ Massie, Justin, *La culture stratégique canadienne*, Mémoire de maîtrise, UQAM, Montréal, 2006, pp.51-60. Plus récent, voir Massie, Justin, « Une culture stratégique idéaliste, libérale et défensive? »

étrangère, l'on constate d'abord que le Canada a la responsabilité de contribuer à la paix internationale. Cette responsabilité serait d'ailleurs de nature morale, elle permettrait au Canada de renforcer la réputation positive du Canada à l'étranger et est majoritairement réactionnaire, alors qu'elle agit *en réponse* aux conflits se propageant dans le monde.

Puis, selon cette description, les décideurs en matière de sécurité auraient une certaine aversion envers la violence et semblerait ainsi manifester une préférence envers le règlement pacifique des conflits. Cette caractéristique contribuerait fortement à la nature « idéaliste » de la culture stratégique canadienne, tout en jouant un rôle identitaire majeur en voulant se distancer du caractère plus *realpolitik* existant dans la culture politique américaine. Massie ajoute enfin que deux autres bases se réfèrent à la présence d'une société ouverte et inclusive, ainsi qu'à une volonté de distinction nationale, et vient ainsi étayer l'argument qui vient d'être mentionné sur la différenciation identitaire en Amérique du Nord. Ces valeurs, présentes au sein de la population canadienne, se répercutent dans la communauté stratégique et vient par le fait même restreindre le « champ du possible » en matière de sécurité et de défense, cela incluant la politique du renseignement canadienne.

D'autres auteurs se sont attardés à son impact sur les orientations des politiques de défense du Canada. Alors qu'aucune menace existentielle n'a historiquement pesé sur le Canada, Nossal affirme que la défense d'un « royaume », une entité territoriale et culturelle dépassant les frontières nationales, s'inscrit directement dans les éléments d'une culture stratégique canadienne et conditionne ses politiques de défense.⁶⁸ Au cours de sa brève histoire, le Canada a défendu l'empire britannique à l'époque coloniale, ainsi que l'Europe et le monde occidental de la

Analyse de l'Énoncé de politique internationale du Canada," in Stéphane Roussel (ed.), *Culture stratégique et politique de défense : L'expérience canadienne*, Athéna, Montreal 2007, pp. 201-21.

⁶⁸ Kim Nossal, « Defending the Realm: Canadian Strategic Culture Revisited », *International Journal*, vol. 49, no 3, été 2004, pp. 503-520.

Deuxième Guerre mondiale à la fin de la guerre froide. Enfin, plus récemment et particulièrement depuis 2001, ce « royaume » s'est rétréci. Il inclut principalement la défense de l'Amérique du Nord et apporter son plein appui aux États-Unis dans la lutte contre le terrorisme international. Une agence de renseignement étranger est traditionnellement mise en place exactement pour contrer les menaces pesant sur un État en acquérant de l'information privilégiée lui permettant de mieux prédire les actions des acteurs présents dans son environnement.

Or, en l'absence d'une telle situation, une culture sur les questions de sécurité et de défense axée sur une perception idéaliste et libérale du monde s'est développée et s'est maintenue au fil du temps au Canada, alors que le système dans lequel l'État agit a considérablement changé depuis le milieu du 20^e siècle. Le concept de royaume rejoint jusqu'à un certain point Katzenstein qui affirma dans son ouvrage *The Culture of National Security* que le Canada est un État de nature « post-moderne » puisque l'usage de la force par l'État se « définit en termes de maintien de la paix plutôt que de défense de la souveraineté nationale ».⁶⁹

Finalement et à titre d'exemples, le registre des initiatives canadiennes axées sur le multilatéralisme, le respect du droit et la bonne gouvernance s'est continuellement développé au cours de l'époque étudiée. Le Canada est par exemple signataire des dix-sept conventions existantes sur le terrorisme, membre de traités et ententes sur la prolifération nucléaire et défenseur de l'abolition des mines anti-personnel, menant à la Convention d'Ottawa en 1997. Il a également été un fervent défenseur de la création d'une « communauté nord-atlantique », alors que l'OTAN était en voie d'apparaître dans les années 1940. Cette idée de communauté se voulait d'ailleurs plus grande qu'une simple alliance militaire puisqu'elle impliquait l'insertion d'enjeux économiques et même culturels. De plus, le Canada est membre

⁶⁹ Peter J. Katzenstein, (dir.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, p. 535.

de plusieurs entités mondiales consacrées au droit international, dont la Cour pénale internationale. Le respect de la justice sociale à l'échelle planétaire, ainsi que des Droits humains font également partie des valeurs associées à l'internationalisme. La projection de ces valeurs dans la politique étrangère canadienne est à ce point importante qu'elle a constitué une des priorités du cadre stratégique de politique internationale du gouvernement Chrétien, publié en 1995.⁷⁰ Bref, la culture stratégique canadienne ne se base pas que sur des exposés théoriques et des discours politiques habiles, mais également sur une série d'actions et d'initiatives concrètes au cours du 20^e siècle.

2.2 Les effets pervers d'une culture stratégique forte

Sur ce point, Hogg et Bland prétendent que cette culture est forte et durable et manifeste ainsi des effets pervers et conservateurs, qui, à long terme, deviennent un obstacle à une formulation rationnelle de politiques de défense nécessaires.⁷¹ Ainsi, ils ne critiquent pas l'existence d'une culture stratégique au Canada en soi. Ils sont plutôt d'avis que les idées et conceptions du monde « héritées du passé deviennent des obstacles à une formulation rationnelle de la politique de défense [et de sécurité] lorsque les conditions qui ont présidé à leur élaboration ont disparu. »⁷² Selon Hogg, ces tendances sont le résultat d'une combinaison d'une multitude de facteurs (psychologiques, historiques, philosophiques et sociologiques) qui se mêlent avec des considérations plus traditionnelles tels que le progrès technologique, la puissance relative et la perception de la menace. L'auteur argue que sans l'influence d'idéaux

⁷⁰ Ministère des Affaires étrangères et Commerce international, *Le Canada dans le monde*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 1995, URL : http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-fr.asp, consulté le 26/05/09.

⁷¹ William Hogg, « Plus ça change: Continuity and Change and Culture in Foreign Policy White Papers », *International Journal*, vol.59, no 3, été 2004, pp. 521-536. Bland Douglas, « Tout ce qu'un militaire doit savoir sur l'élaboration de la politique de défense au Canada », dans Roussel, *Culture stratégique canadienne*, pp. 129-142.

⁷² Hogg, *op. cit.*, p. 113.

internationalistes et libéraux, il aurait été possible de s'attendre à des choix politiques différents en matière de sécurité plus en conformité avec le système international présent au moment de décider d'une politique de sécurité, telle que la mise en place d'une capacité à récolter du renseignement étranger.

Quant à lui, Bland stipule que « les données de la vie politique canadienne » deviennent un obstacle à la planification rationnelle des programmes de défense.⁷³ Puisqu'aucune menace réelle ne pèse sur l'existence du Canada, la politique de défense et de sécurité est formulée selon les fonds disponibles et non pas selon ce qui est nécessaire. De plus, elle a pour objectif principal modeste de ne pas donner raison à ses alliés de s'inquiéter. Conséquemment, cette perception cause une gestion de crises souvent *ad hoc*, une préparation inadéquate à celles-ci et une absence de stratégie à long-terme pouvant contribuer aux objectifs de défense et de sécurité canadiens, ceux-ci étant très peu débattus au sein de la communauté stratégique au Canada.

Pour Bland, les dirigeants canadiens seraient à Ottawa principalement pour des motifs de politique intérieure, ils auraient peu d'intérêts sur les enjeux de défense, de sécurité et de renseignement et les Premiers ministres en fonction ne sont pas prêts à s'engager dans des débats sur une défense efficace.⁷⁴ Un sondage effectué par l'auteur auprès de députés et sénateurs en 1999 est d'ailleurs révélateur de l'intérêt des politiciens sur l'enjeu :

À la question «quelle a été la plus grande contribution du Canada à la défense nationale depuis les cinquante dernières années?», ils ont répondu le « maintien de la paix ». Or à la lumière de tous les critères objectifs, ce postulat est faux.⁷⁵

L'auteur en déduit que cet ensemble d'idées et de perceptions a historiquement influencé les prises de décision mais, surtout, la culture stratégique canadienne a eu

⁷³ Douglas Bland, *op.cit.*, p. 129.

⁷⁴ *Ibid*, pp. 132-138.

⁷⁵ *Ibid*, p. 136.

un effet pervers dans l'élaboration d'une politique rationnelle de défense et de sécurité canadienne.

Avant de conclure, il est judicieux de noter que les facteurs traditionnels, tels que la puissance militaire, la géographie, les alliances et l'objet de la menace sont toutes des variables qui influencent, à leur manière, les politiques en matière de sécurité et de défense au Canada. Nous croyons que ces facteurs matériels ont un impact important et il serait inapproprié de les ignorer. Néanmoins, la présence de facteurs idéels existe, a joué et continue de jouer un rôle important dans l'élaboration de la politique de sécurité du Canada et rend inappropriée la mise en place de politiques considérées comme rationnelles.

La très grande majorité des auteurs s'étant intéressée au sujet a essentiellement étudié l'impact de la culture stratégique sur l'usage de la force. Or, l'originalité de notre projet réside dans la recherche de ce possible impact sur les structures de sécurité vouées à la collecte de renseignement. Celles-ci vont plus souvent qu'autrement à l'encontre des principes et valeurs évoqués précédemment, comme nous le verrons dans le prochain chapitre. De plus, la collecte de renseignement étranger demeure étroitement associée à l'usage de la force et n'est donc pas complètement dissociée des études antérieures sur la culture stratégique puisqu'à plusieurs points de vue, elle joue un rôle majeur dans le maintien de la sécurité nationale et le succès des opérations militaires d'un État.

CHAPITRE III

1939-1945 : DES DÉBUTS PRUDENTS

La politique de sécurité du Canada développée par une communauté stratégique s'est historiquement basée, de manière consciente ou non, sur un ensemble d'idées, de pratiques, de normes et de symboles relativement stables dans le temps et selon une expérience unique. Mais qu'en est-il des caractéristiques du renseignement étranger? Avant de discuter des débats autour de cette politique et ce, selon trois périodes temporelles, il est pertinent de noter les représentations et les perceptions attribuées à la collecte de renseignement étranger.

3.1 Le renseignement étranger : Objectifs et éthique

Il existe une série de raisons qui explique pourquoi un État se dote traditionnellement d'une telle capacité de collecte d'information selon Lowenthal.⁷⁶ De l'un, les États possèdent une agence de renseignement étranger pour éviter les surprises stratégiques. En fait, un des objectifs principaux d'un tel service est de surveiller attentivement les menaces, les événements et les autres acteurs du système international pouvant mettre en danger l'existence d'un État. Historiquement à l'abri des menaces venant d'Europe ou d'Asie au cours du 19^e et 20^e siècle, la communauté stratégique canadienne a élaboré une perception de son environnement dans lequel une telle situation ne s'est jamais présentée ou du moins, n'a jamais acquis un tel statut contrairement à un bon nombre de démocraties occidentales. À ce sujet, le

⁷⁶ Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy, Second Edition*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 2003, pp. 2-5.

Canada s'est majoritairement impliqué depuis 1939 dans des conflits qui sont lointains et il a souvent joué un rôle secondaire.

Deuxièmement, le renseignement étranger est utile afin de développer une expertise nationale à long terme sur les questions militaires et de sécurité d'un État. Comme nous le verrons plus en détails, ces enjeux ont été rapidement remis en question après la guerre au Canada. De plus, elles ont toujours été prises en considération dans des forums de discussions dépassant le cadre national canadien, principalement avec les États-Unis mais également avec ses alliées européens, diminuant ainsi la nécessité d'obtenir du renseignement étranger et accentuant du même coup la perception à l'étranger d'un Canada *free-rider* en matière de renseignement.

Puis, une telle capacité permet d'appuyer le processus décisionnel et l'implantation de politiques en matière de sécurité. Or, l'État canadien n'a apparemment jamais cru bon d'élaborer une politique de sécurité nationale avant 2004 sous le gouvernement libéral de Paul Martin, décision d'ailleurs perçue comme une façon de calmer les appréhensions des États-Unis.

Enfin, une agence de renseignement étranger maintient le secret d'information, de besoin et de méthode. Le secret est sans aucun doute l'aspect qui rend un service de renseignement étranger unique au sein d'un État. Dans les démocraties occidentales, cette caractéristique est souvent associée au manque de transparence et d'imputabilité, d'abus de pouvoir et d'actions douteuses, oscillant entre le respect du droit et de l'éthique d'un côté et la clandestinité et l'immoralité de l'autre. Néanmoins, les critiques sur le secret entourant les pratiques du Service dans l'affaire Maher Arar (2002-2006) ont soulevé un tollé politique et populaire démontrant que cette nécessité du secret n'est pas approuvée par la majorité de la société au Canada.

Comme il est possible de le constater, les enjeux moraux et éthiques en regard du renseignement étranger sont des caractéristiques qui ont un impact majeur. Dans le cas du Canada, il est possible de percevoir une forte opposition entre deux conceptions du monde difficilement réconciliables, l'une concernant le renseignement étranger et l'autre relative à la culture stratégique, exposée précédemment. Alors que les démocraties libérales se définissent d'abord par l'importance qu'elles mettent dans les valeurs démocratiques, les droits humains et la justice, il est par conséquent problématique de les associer aux pratiques du renseignement étranger d'espionnage, de vol d'informations confidentielles et de préparation à d'éventuels conflits interétatiques.

Ce sont donc des pratiques plus souvent associées à une vision réaliste du monde, où les États luttent pour leur survie, ne peuvent faire confiance aux autres acteurs et concentrent leurs efforts à améliorer leur place dans le système international. Si la représentation identitaire canadienne de « bon citoyen du monde » se caractérise par une contribution active sur la scène internationale, une volonté de promouvoir le droit et un intérêt à participer aux efforts multilatéraux de reconstruction dans des régions en difficulté afin d'encourager les initiatives de paix, la possibilité selon laquelle les attributs du renseignement étranger sont en opposition avec les caractéristiques de la culture stratégique du Canada est de surcroît renforcée. Comment cette opposition de valeurs et de perceptions s'est manifestée depuis les années 1940 jusqu'à aujourd'hui est ce à quoi nous tenterons dorénavant de répondre.

3.2 1939-1945 : L'élaboration d'une politique de renseignement canadienne

À la veille de l'entrée en guerre du Canada en septembre 1939, l'État ne possède aucune capacité de récolte de renseignement extérieur, que ce soit dans un

gouvernement canadien a historiquement reçu de l'Angleterre, qui filtrait l'information privilégiée, les renseignements pouvant l'intéresser. Cette « relation » était d'ailleurs à sens unique. Outre quelques liaisons diplomatiques, très peu de ressources étaient allouées à collecter du renseignement pouvant être d'intérêt pour le Canada. Qui plus est, l'État a mis un certain temps avant de réaliser l'importance de cet outil dans la conduite de la guerre. Les questions de coûts et surtout l'inquiétude devant de potentiels risques politiques étaient les principales raisons invoquées. L'absence presque complète de renseignement militaire au début des années 1940 était également causée en partie par une force armée limitée, un manque d'intérêt face au renseignement devant l'absence de menace crédible au Canada entre 1918 et 1939 et la montée d'un nationalisme canadien voulant se distancer des problèmes européens.⁷⁷

Malgré l'absence historique d'une capacité de renseignement étranger humain, le Canada a développé, à partir de 1941, une capacité de collecte de renseignement électronique intéressante, existant toujours et aujourd'hui placée au sein du Centre de la sécurité des télécommunications (CST). La mise en place de l'*Examination Unit*, branche de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) allait être les premiers pas significatifs de l'État en matière de renseignement indépendant et de cryptographie. Tout au long de la Deuxième Guerre mondiale, le Canada a acquis une capacité suffisante mais non abondante, afin de pouvoir bénéficier du support technique de ses deux alliés principaux, le Royaume-Uni et les États-Unis, ainsi que la possibilité de faire partie de l'alliance en formation entre ses deux pays concernant l'échange de renseignement. Le renseignement électronique, ou *SIGINT*, allait au cours de la guerre froide constituer le plus important apport du Canada durant la guerre et au cours des années suivantes, profitant des liens étroits tissés avec les Américains et les

⁷⁷ Jensen, *op. cit.* p. 22.

Britanniques, en plus d'utiliser à son avantage sa position géographique entre l'Union soviétique et les États-Unis.

Néanmoins, la communauté stratégique en place à l'époque n'a jamais considéré établir un service de renseignement humain clandestin, ou *HUMINT*, dédié uniquement à retirer de l'information provenant de l'étranger de manière illégale. Les activités du Canada dans ce domaine sont restées relativement limitées pendant la guerre et ce, malgré un nombre significatif de soldats déployés en Europe. Le programme de censure canadien fût l'une des plus importantes opérations de « renseignement » pendant la guerre, alors que l'information envoyée et reçue par et pour les prisonniers de guerre au Canada était scrupuleusement analysée des agents.

De plus, un programme de débriefing des anciens prisonniers canadiens rapatriés au pays fût également établi dans le but d'en savoir plus sur les opérations en Europe et les intentions des ennemis. Ces activités sont des exemples de renseignement humain impliquant peu de risques politiques et un coût minimal, alors que les opérations majeures clandestines étaient surtout laissées aux agences britanniques, telles que le *Secret Intelligence Service*, mieux connu sous le nom de *MI-6*. En fait, selon David Stafford, les activités *HUMINT* du Canada étaient restreintes, alors qu'elles avaient comme rôle principal d'apporter un appui administratif, opérationnel et individuel aux opérations britanniques.⁷⁸

Les capacités du Canada en matière de renseignement étranger se sont graduellement accrues après 1942 alors que les activités de censure, d'enquêtes auprès des prisonniers allemands, ainsi que la collecte de renseignement électronique ont tous étendu leurs opérations, toujours en soutien aux deux importants alliés. L'État allait d'ailleurs créer cette année-là un comité chargé de coordonner les études

⁷⁸ David Stafford, *Camp X: Canada's School for Secret Agents, 1941-45*. Toronto, Lester and Orpen, 1986, cité dans Barry Cooper, *op. cit.*, p. 13.

de renseignement des différents ministères impliqués dans de telles activités pendant et après la guerre, sous le nom du *Canadian Joint Intelligence Committee* (CJIC). Malgré sa nature non clandestine, cette collecte s'est tout de même révélée un apport significatif d'informations privilégiées destinées à la communauté stratégique canadienne.⁷⁹

Qui plus est, le Canada a même été brièvement, au cours de la guerre, un joueur dans la collection clandestine de renseignement, avec la mise en place du *Camp X* en 1941. Ce camp s'est révélé un endroit complexe d'échange de renseignement et de formation d'agents pour le Canada, les États-Unis et la Grande-Bretagne, endroit où certains agents de la GRC ont également été pris en charge. Pour Cooper, *Camp X* représente « l'exception à la règle dans la tradition canadienne d'éviter les difficultés et les ambiguïtés liées à la collecte de renseignement humain étranger. »⁸⁰ L'attitude d'après-guerre, particulièrement aux Affaires étrangères, d'un Canada moralement « au-dessus de telles activités [collecte clandestine de renseignement] »⁸¹ ne concorde donc pas tout à fait avec la réalité du temps de la guerre. Cette position morale allait néanmoins considérablement influencer la politique de sécurité et de défense canadienne d'après-guerre.

La collecte de renseignement étranger du Canada entre 1939 et 1945 s'est développée à un rythme plutôt lent malgré le nombre de troupes déployées et son rôle principal en fût un d'appui aux alliés anglo-saxons. L'État n'a jamais réellement songé à augmenter de manière significative les ressources affectées à ce type d'instrument de sécurité et de politique étrangère.⁸² Les années qui suivirent la guerre

⁷⁹ Kurt Jensen, *op. cit.*, p. 89.

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Cooper, *op. cit.* p. 13

⁸² Jérôme Mellon, *The Missing Agency: The Case for a Canadian Foreign Intelligence Service*, 2nd Edition, 2003, University of Salford, Manchester, p. 8.

se sont avérées cruciales en regard de la place que la communauté stratégique a accordé à une agence de renseignement étranger.

3.3 La politique de renseignement canadienne post-1945

Alors que la guerre est dorénavant terminée la pertinence d'une telle agence devient soudainement moins grande. L'attitude de deux individus aurait joué un rôle primordial dans le processus de décision menant au refus de perpétuer la collecte de renseignement étranger canadienne en temps de paix.

Après la guerre, Norman Robertson, sous-secrétaire aux Affaires étrangères, et George Glazebrook, directeur de l'*Examination Unit*, sont les deux personnages principaux en charge de la communauté du renseignement au Canada. Entre 1941 et 1945, « Robertson assumait personnellement les responsabilités de collecte de renseignement étranger »⁸³, et ce, sans structure institutionnelle en place. Par conséquent, très peu de reconnaissance sur « l'importance d'une telle structure s'est répandue au sein du gouvernement et surtout un nombre limité [d'individus] de la communauté stratégique développa une appréciation des bénéfices potentiels d'une collecte de renseignement étranger clandestin. »⁸⁴ Qui plus est, Robertson connaissait bien la tolérance limitée du Premier Ministre Mackenzie King à l'égard du renseignement et son manque de connaissance sur le sujet. King déclara d'ailleurs en 1943 que, pendant la guerre, il était primordiale de garder un niveau de discrétion absolu afin d'éviter d'aider nos ennemis, « situation qui serait intolérable en temps de paix. »⁸⁵

⁸³ Cooper, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ King Mackenzie, « Mackenzie King on the Functional Principle, 1943 », pris dans Granatstein, Jack, *Canadian Foreign Policy, Historical Readings*, 2nd edition, Copp Clark Pitman, Toronto, 1993, p. 25.

Pour sa part, l'expérience de Glazebrook, influencée grandement par le modèle de renseignement britannique, se concentrait sur l'interception de renseignement plus que sur l'espionnage. Pour Hensler, ce que l'individu a pu apprendre sur les cas d'espionnage soviétique au Canada l'a amené à développer une aversion généralisée sur ce type d'activités.⁸⁶ Même s'il proposa d'établir une capacité de collecte de renseignement étranger au sein des Affaires extérieures vouée à un caractère défensif, Glazebrook était pessimiste en ce qui concerne la création d'une agence séparée. En fait, William Stephenson, Britannique d'origine qui assistait le Canada dans le développement de ses capacités de renseignement, n'a pu convaincre Robertson, Glazebrook ou Pearson de la nécessité d'établir une agence de renseignement étranger au Canada et fût par le fait même déçu de l'attitude de la communauté stratégique à son retour en Grande-Bretagne. Pour un observateur de cette période, « les ministres et les fonctionnaires n'étaient simplement pas intéressés [par une telle structure bureaucratique]. »⁸⁷

Malgré tout, la création au Canada d'une agence de renseignement clandestine était perçue comme nécessaire pour certains. Le général Charles Foulkes, chef d'état-major de l'armée canadienne, publia après la guerre une *Proposition pour l'établissement d'une organisation nationale de renseignement*. Il y suggérait un bureau qui donnerait une ligne directrice nationale cohérente sur le type d'informations à recueillir et qui satisferaient aux obligations canadiennes. « La position du Canada, en ce qui concerne la défense et l'économie en temps de paix, en tant que membre du Commonwealth britannique et, de l'autre côté, en tant que partenaire économique et militaire essentiel des Etats-Unis, est un facteur politique d'une importance capitale pour le pays. Cette position expose le besoin du Canada de partager le fruit de ses activités de renseignement à ses deux alliés et ainsi demeurer

⁸⁶ Hensler, Alistair, « Creating a Foreign Intelligence Agency », *Canadian Foreign Policy*, vol.3, no 3, hiver 1995-1996, p. 19.

⁸⁷ *Ibid*, p. 20.

un partenaire de leur confiance. »⁸⁸ Selon Foulkes, « la décision de faire entrer le Canada dans le domaine de collecte de renseignement clandestin est un enjeu de “haute politique” », que le Ministère de la Défense nationale n’a cependant pas élaboré après la réception du memorandum.⁸⁹

La solution envisagée fût plutôt celle proposée par une agence britannique de renseignement, stipulant que le Canada devrait créer une organisation faisant part d’un réseau d’unités de renseignement du Commonwealth. Cette dernière proposition fût finalement acceptée en mai 1945 par Norman Robertson, mettant du même coup le projet plus ambitieux de Foulkes de côté. Le *Canadian Joint Intelligence Bureau* (CJIB) vit le jour en 1947. Selon Jensen, le plan de Foulkes fût rapidement écarté au profit de la proposition britannique et aucun document d’archives n’indique le déroulement d’un débat à la Défense nationale de mettre en place une collecte de renseignement clandestine.⁹⁰ À ce sujet, l’attitude du Premier ministre n’a certes pas aidé, décrite dans certains ouvrages comme sceptique face à l’utilité d’un tel instrument et comme indiqué précédemment, possédant une tolérance limitée devant un tel instrument de sécurité étatique.

À la fin des années 1940, le Canada possède trois structures de renseignement, soit le CJIC, le CJIB et un nouveau *Canadian Joint Intelligence Staff*, chargé de publier des évaluations de renseignement. Aucune d’entre elles ne possède un mandat de collecte humaine clandestine équivalent à l’organisation qui voit le jour au même moment en 1947 aux États-Unis, la *Central Intelligence Agency* (CIA). Néanmoins, la structure de renseignement canadienne participa efficacement à l’évaluation de la menace soviétique et de la situation en Europe de l’Est en collaboration avec ses alliés, au moment où ceux-ci se rapprochèrent considérablement en matière

⁸⁸ Cité dans Wesley Wark, « The Evolution of Military Intelligence in Canada », *Armed Forces and Society*, vol. 16, no 1, 1989, p. 88-89.

⁸⁹ Jensen, *op.cit.* p. 139.

⁹⁰ Jensen, « Post-War Intelligence Structures », *op.cit.* 137-159.

d'échange de renseignement, particulièrement en signant l'*UKUSA Agreement* en 1948, pierre angulaire de la coopération dans le domaine pour le Canada et toujours en vigueur aujourd'hui. Malgré l'absence d'une agence dédiée au renseignement étranger clandestin, le Canada a cependant été un acteur prudent mais actif dans d'autres domaines du renseignement au cours des années 1940 et 1950, tels que l'écoute électronique et la cryptographie.

L'idée de doter le Canada d'une capacité clandestine de collecte de renseignement humain a circulé dans la communauté stratégique canadienne vers la fin des années 1940 mais, selon Jensen, peu de documents d'archives sont disponibles. George Glazebrook, qui a dirigé presque toutes les structures de renseignement d'après-guerre canadiennes, proposa en 1951 à Arnold Heeney, sous-secrétaire aux Affaires étrangères de l'époque, « d'examiner comment une telle agence est une façon unique de distribuer des informations privilégiées aux décideurs et comment elle pourrait bénéficier le Gouvernement du Canada. »⁹¹ Cependant, le manque de tradition sur le sujet et l'absence d'engagement (*commitment*) politique a amené le Canada à suivre au début des années 1950 le chemin de la moindre résistance et laissa ainsi passer l'opportunité d'établir cette structure gouvernementale. Pour Jensen, cette décision prise en 1951 allait ultimement définir la perception des alliés envers le Canada au sein de la communauté de renseignement.⁹²

Pourtant, ce jugement se révèle en conformité avec la perception canadienne du système international et à l'ensemble d'idées, de pratiques, de normes et de symboles en formation au cours des années 1940 au Canada, ensemble qui influence encore aujourd'hui les comportements du Canada en matière de politique de sécurité et de défense.

⁹¹ George Glazebrook, *Memorandum to A. Heeney*, « *Memorandum on a Canadian Secret Intelligence Service* », 26 octobre 1951, MAECI, 29-1-1-Cda, vol. 2, citation prise dans Jensen, *op.cit.*, p. 158.

⁹² *Ibid.*

3.4 Un cadre de politique de sécurité en formation

C'est à partir des années 1940 qu'une culture stratégique distincte se développe au Canada, par l'entremise d'actions et de discours émanant de la communauté stratégique canadienne, particulièrement de deux individus influents,⁹³ et ce, au même moment où la communauté du renseignement se met en place.

En 1947, Louis St-Laurent, alors Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, fait un discours à l'Université de Toronto considéré comme étant la mise en place des fondations de la politique étrangère canadienne. Parmi les principes de base sur lesquels devaient s'appuyer les décisions sur les affaires extérieures, la sécurité et la défense, St-Laurent fait mention du respect du droit dans les affaires internationales, ainsi que l'acceptation d'une responsabilité internationale.⁹⁴ D'une part, le respect du droit représente pour St-Laurent « une partie intégrale de notre politique extérieure et intérieure ». Ce discours représente d'ailleurs « l'expression la plus achevée de la nature internationaliste du Canada après la Deuxième Guerre mondiale. »⁹⁵ D'autre part, St-Laurent décida d'impliquer activement le Canada dans la politique internationale, affirmant que l'expérience récente prouvait que « la sécurité de ce pays repose sur une structure ferme d'organisations internationales. » Cette perception du droit et du rôle du Canada dans le monde en est venue à être considérée comme le prolongement extérieur des valeurs et des normes existants au sein de l'État,

⁹³ Les attributs de la culture stratégique canadienne décrits dans le chapitre précédent sont tirés d'ouvrages qui retracent les débuts d'une telle culture dans les années 1940.

⁹⁴ Louis St-Laurent, « The Foundation of Canadian Policy in World Affairs », discours pris dans Jack Granatstein, *Canadian Foreign Policy, Historical Readings*, 2nd edition, Copp Clark Pitman, Toronto, 1993, pp. 28-37.

⁹⁵ Kim Nossal et al., *op.cit.*, p. 259.

perception qui allait mener Lester B. Pearson à déclarer ultérieurement : « *Foreign policy is merely domestic policy with its hat on.* »⁹⁶

À sa façon, Pearson a également joué un rôle important dans l'élaboration d'une politique étrangère canadienne au cours des années 1940 et 1950, particulièrement au sein de l'ONU, considérée par St-Laurent, Premier Ministre à partir de 1948, comme la « pierre angulaire de la politique étrangère [et de sécurité] du Canada. »⁹⁷ Les initiatives diplomatiques de Pearson en tant que diplomate canadien à Washington, puis en tant que Secrétaire aux Affaires extérieures à partir de 1948 ont fortement contribué à élaborer la vocation internationaliste, avec les valeurs, normes et limites qui s'y rattachent. Pearson joua d'ailleurs une multitude de rôles au sein de la diplomatie canadienne ainsi qu'aux Nations Unies, efforts qui lui ont valu un prix Nobel de la paix en 1957 pour son rôle dans la résolution de la crise de Suez l'année précédente. Les actions de Pearson ont eu une influence considérable sur le développement de la politique de sécurité et de défense du Canada.

Cette saveur internationaliste de la politique étrangère canadienne, associée aux valeurs du respect du droit, de la primauté du multilatéralisme dans les affaires internationales et un engagement actif et déterminé à promouvoir la paix, sont devenues solidement enracinées dans la communauté stratégique canadienne d'après-guerre. John Holmes, diplomate de carrière, déclara d'ailleurs à ce sujet que « l'internationalisme était pratiquement une religion dans les dix premières années suivant la Deuxième Guerre mondiale. »⁹⁸ Ce cadre de politique étrangère en formation au cours des années 1940 et 1950 a établi les bases de l'imaginaire collectif canadien sur les affaires internationales, a contribué à hiérarchiser les préférences

⁹⁶ Lester B Pearson, « Words and Occasions », cité dans Melakopides, Costas, *Pragmatic Idealism*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1998, p. 9.

⁹⁷ Costas Melakopides, *op. cit.*, p. 41

⁹⁸ John Holmes, cité dans Kurt Jensen, *Cautious Beginnings: Canadian Foreign Intelligence, 1939-51*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2009, p. 73.

stratégiques des décideurs sur les comportements à adopter et a indirectement délimité le « champ du possible » du Canada sur les enjeux de sécurité et de défense.

Selon Maclean, au centre de ce cadre normatif de politique étrangère et de sécurité en formation au Canada sont les concepts de paix, d'ordre et de bonne gouvernance (*peace, order and good governance*).⁹⁹ Cet ensemble de valeurs est d'ailleurs intimement lié à la primauté du droit dans les affaires internationales et à l'acceptation d'une responsabilité internationale, attitudes présentes au cours des années 1940 et 1950 et ayant eu un impact considérable sur les décisions à prendre en matière de sécurité au Canada. Pour James Eayrs, l'idéalisme libéral en politique étrangère améliore le niveau de vie à travers le progrès moral, la décence et les principes de comportements.¹⁰⁰ Sans toutefois vouloir décrire le comportement du Canada comme « naïf, utopique et champion de la paix » comme Maclean et Eayrs semblent vouloir le faire (l'État demeure l'un des pays les plus belliqueux du 20^e siècle), il est plutôt empreint d'un « idéalisme pragmatique »¹⁰¹, formé au cours d'une époque qui a influencé la décision de ne pas étendre les capacités de collecte de renseignement étranger du Canada.

3.5 Constats et analyse

Il existe entre la mise en place d'une agence de renseignement humain clandestin et le cadre de la politique de sécurité en formation au Canada après 1945 un choc de valeurs, de normes et de principes qui a nécessairement influencé la décision en 1951 de ne pas mettre en place une telle structure. Trois constats méritent d'être explorés sur ce lien qui les unit.

⁹⁹ John Maclean, « Canadian Foreign Policy: Values, Principles, and Interests », *HIIA Papers*, Hungarian Institute for International Affairs, février 2009, p. 9.

¹⁰⁰ James Eayrs, *Right and Wrong in Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1966, cité dans Maclean, John, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰¹ Costas Melakopides, *op. cit.*

Le premier constat semble nous être le plus évident. Nous avons mentionné dans le premier chapitre un des postulat principaux de l'institutionnalisme historique en administration publique qui stipule que les institutions gouvernementales, de sécurité ou autres, sont créées à certains « moments formateurs » et qu'elles tendent à long terme à devenir conservatrices, à renforcer leur légitimité dans le système étatique et à être difficilement remplaçables. L'existence d'une institution se transforme alors en une affaire de routine (*path-dependency*) avec laquelle on s'habitue à collaborer ou à trouver des alternatives en son absence. Puis, au sein du même domaine théorique, l'institutionnalisme sociologique postule que les pratiques culturelles des États conditionnent la création de structures étatiques. L'importance du processus de représentation joue dans l'établissement d'institutions nationales et est une conséquence directe des facteurs idéels existant à l'intérieur des États.

Les discussions sur l'importance que doit prendre le renseignement clandestin au Canada entre 1939 et 1951 représentent ce « moment formateur » dont nous avons fait mention dans le chapitre sur la culture stratégique. Pendant une période de temps spécifique et sous des conditions favorables, la communauté stratégique canadienne a eu la possibilité de continuer à élargir les capacités de renseignement, mises en place au début de la guerre. Elle aurait pu ainsi profiter de ses alliances et du savoir-faire de la Grande-Bretagne et des États-Unis et placer le Canada à un niveau semblable à ses alliés les plus proches en matière de renseignement humain. Cependant, un ensemble d'idées, de pratiques, de normes et de symboles répandu au sein d'un groupe restreint de décideurs a contribué au non établissement d'une structure bureaucratique, puisque non-conforme aux perceptions d'un État sur son environnement international.

Un deuxième constat est que bien qu'il existe un lien entre l'absence de renseignement humain étranger et clandestin au Canada et la culture stratégique canadienne en formation, cette association est toutefois indirecte. Conséquemment, nous devons déduire que par la promotion d'une politique de sécurité basée sur des

valeurs, normes et principes libéraux, défensifs et idéalistes, il est difficile d'imaginer un support inconditionnel à une institution de sécurité perçue comme immorale, illégale, agressive et à l'opposé du respect du droit. Cette opposition de valeurs, nous le verrons, se verra d'ailleurs renforcée au cours des deux autres périodes étudiées. Étant donné qu'il est difficile de prouver *l'absence* d'un objet à partir de *facteurs idéels*, cette méthode devient logiquement privilégiée pour notre démonstration.

Enfin, est-il possible d'affirmer que la culture stratégique canadienne a *bloqué* ou *empêché* la création d'une agence de renseignement humain étranger? C'est là un pas que nous ne sommes pas prêts à franchir. Elle a sans aucun doute influencé la façon dont le débat, ou le peu d'intensité de celui-ci, s'est développé mais rien n'indique qu'un rôle aussi significatif fût joué par un ensemble de facteurs idéels. Cependant, à la lumière de nos recherches, elle a certainement *rendu inappropriée*, de manière indirecte, la création d'une telle institution de sécurité aux yeux des dirigeants en place. La force de cet ensemble d'idées s'est développée au cours des années 1940 et 1950 et nous croyons que l'impact de la culture stratégique sur une telle décision a augmenté exponentiellement au cours des deux périodes où la place du renseignement humain étranger fût plus « intensément »¹⁰² débattues, soient celle qui mena à la création du SCRS et celle qui suivit les attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

¹⁰² Il est important de préciser qu'il n'y a jamais réellement eu de débat politique « intense » sur la place que devrait avoir le renseignement humain étranger au Canada, faute d'intérêt sur le sujet au sein de la classe politique canadienne.

CHAPITRE IV

1969-1985 : PÉRIODE DÉLICATE POUR LE RENSEIGNEMENT CANADIEN

Les années qui ont mené à la création du SCRS ont été difficiles pour la communauté canadienne de renseignement, alors que ses actes, ses abus et sa négligence envers la primauté du droit se sont produits dans une atmosphère politique tendue au sein de l'État. Le débat sur sa transformation allait se faire dans un contexte délicat, où l'attitude envers une telle structure était loin d'être positive.

4.1 Abus et commissions parlementaires

L'origine de la création du SCRS ne réside pas tant dans la reconnaissance de la nécessité d'une collecte de renseignement efficace, pouvant potentiellement inclure du renseignement étranger, que dans une réaction politique forte aux abus de pouvoir commis par la GRC pendant les années 1970, alors que le Canada était plongé en pleine crise d'unité nationale. Deux commissions parlementaires ont vu le jour pendant la période à l'étude, examinant les pratiques en cours au Canada.

La commission Mackenzie, qui publia son rapport en 1969, avait pour mandat d'enquêter et faire rapport sur le fonctionnement des méthodes et des pratiques de sécurité au Canada. Sa principale recommandation fût de « créer un organisme non policier qui assumerait, au Canada, les fonctions d'un service de sécurité. Cet organisme serait éventuellement détaché de la Gendarmerie et de façon générale, ne

posséderait aucun pouvoir d'arrestation. »¹⁰³ Le Premier Ministre de l'époque, Pierre Elliot Trudeau, refusa pourtant de « civiliser » la branche de renseignement de la GRC et en fait, selon Cooper, il n'y eu aucun débat aux Communes sur le désir d'une telle transformation ou sur la mise en place d'une agence de renseignement étranger.¹⁰⁴ Les agents de la GRC possédaient alors des pouvoirs extraordinaires en matière de collecte de renseignement et d'application de la loi, situation renforcée par une politique gouvernementale de non-ingérence dans les affaires de la GRC. Ce manquement aux normes canadiennes traditionnelles de primauté du droit et de bonne gouvernance allait plus tard se retourner contre l'organisme en charge de la sécurité au Canada.

En effet, dans la foulée de la crise d'Octobre de 1970 et de la montée du séparatisme dans la province de Québec, la GRC décida, en vertu de ses pouvoirs extraordinaires et parfois sans consentement du Gouvernement, d'agir de façon illégale dans la collecte de renseignement de sécurité. Ses actes les plus notoires furent l'incendie d'un établissement prévu pour un rassemblement politique ainsi que l'entrée par infraction des bureaux du Parti québécois.¹⁰⁵ La pression des événements sur l'illégalité des techniques de la GRC et sur son manque d'éthique au sein d'une démocratie libérale suffit pour mettre en péril ses pouvoirs. En 1977, la Commission McDonald¹⁰⁶ vit le jour dans le but d'enquêter sur les pratiques du Service de sécurité de la GRC. Son titre est révélateur : *La liberté et la sécurité devant la loi*.

Quant à ses conclusions, elles ne sont pas tendres envers le Service et recommandent la création d'une agence civile de renseignement de sécurité. Selon Rosen, « dans de nombreux cas », concluait la commission, « les pouvoirs d'enquête

¹⁰³ Canada, *Rapport sur la Commission royale d'enquête sur la sécurité*, Ottawa, juin 1969, p. 127.

¹⁰⁴ Cooper, *op.cit.*, p. 21.

¹⁰⁵ Philip Rosen, *Le Service canadien de renseignement de sécurité*, Ottawa, Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 84-27F, 24 janvier 2000.

¹⁰⁶ De son nom complet, la *Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC*, présidée par le juge David C. McDonald

utilisés [...] n'avaient pas été autorisés par la loi. »¹⁰⁷ En effet, elle met en lumière les pratiques douteuses de la GRC, analyse la façon dont la collecte de renseignement devrait se faire au Canada et, surtout, concentre la majeure partie de ses efforts sur la mise en place d'un meilleur contrôle et d'une surveillance accrue du nouveau service de sécurité, tout en ayant le souci de ne pas trop étendre ses prérogatives.

La Commission fait du lien entre les exigences d'une démocratie libérale et la sécurité, un aspect fondamental de son rapport. Pour le juge McDonald, trois données essentielles sont à préserver pour le Canada: un gouvernement responsable, la règle de droit et le droit à la dissidence. « Les membres du Service de sécurité ne devraient pas être libres d'enfreindre la loi au nom de la sécurité nationale. S'ils estiment que la loi ne leur accorde pas suffisamment de pouvoirs pour assurer la sécurité de l'État, les responsables de la sécurité doivent tenter de convaincre les législateurs, [...], de modifier la loi. »¹⁰⁸ Puis, la Commission rajoute que le « Canada doit respecter à la fois les exigences de la sécurité et celles de la démocratie [libérale] : n'oublions pas que l'objectif fondamental de la première est de protéger la seconde. »¹⁰⁹ La primauté du droit, un des attributs principaux de la culture stratégique canadienne, semble donc à un moment phare de l'histoire du renseignement canadien, prendre largement le dessus au profit de la possible efficacité et nécessité de cette structure de sécurité. Par conséquent, le débat de fond sur la mise en place d'un service de renseignement étranger en fût grandement influencé.

4.2 Entre l'arbre et l'écorce

« Le Service peut, dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, *prêter son assistance* au ministre de la Défense

¹⁰⁷ Rosen, *op.cit.*

¹⁰⁸ Commission McDonald, *op. cit.*, p.45.

¹⁰⁹ *Ibid*

nationale ou au ministre des Affaires étrangères, *dans les limites du Canada*, à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger [...] »¹¹⁰ Après des débats modestes, associés surtout aux craintes d'une telle fonction, l'article 16 de la *Loi sur le Service canadien de renseignement de sécurité* (Loi C-9), finalement entrée en fonction en 1984, représente ce qu'il y a de plus « explicite » en matière de renseignement étranger. À ce propos, l'on peut d'ailleurs remarquer l'ambiguïté canadienne traditionnelle, alors que sa seule fonction sur l'étranger soit limitée au territoire canadien.

Débats modestes certes, puisque sur les mille trois cents pages de rapport de la Commission McDonald, cinq au plus sont consacrées à la possibilité de créer une agence de renseignement étranger. De plus, aucune recommandation formelle n'est faite sur le sujet, n'obligeant pas ainsi le Gouvernement à en débattre, ce qu'il n'a pas effectué.¹¹¹ Bien qu'il reconnaisse l'importance de posséder une telle capacité pour un Gouvernement en affirmant que « [s]i c'est de se lancer à l'offensive que d'opérer à l'étranger, le service canadien de renseignement se doit alors d'être offensif », le juge McDonald s'empresse de nuancer ses propos en étant « conscient des très grands risques diplomatiques, moraux et pratiques que [le Canada] court en déployant ses activités au-delà de nos frontières. »¹¹²

De plus, dans les fonctions à l'étranger que propose le rapport de la Commission, on y fait mention d'un service qui ne se livrerait pas à l'espionnage, mais simplement à la contre-ingérence. C'est là une façon habile de s'assurer dans la mesure du possible de rester dans la légalité, ainsi que de garantir le Service d'un caractère défensif, et ce, tout en étant moralement acceptable. En effet, pour la

¹¹⁰ Canada, *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*, chapitre C-23, mis à jour le 27 mai 2009, Ottawa, p. 8.

¹¹¹ Il est cependant important de noter que cet enjeu particulier ne faisait pas partie du mandat original de la Commission.

¹¹² Commission McDonald, *op. cit.* p. 662.

Commission, « l'utilisation d'un service secret dont la manière d'opérer viole fatalement les lois des autres pays pose [...] un grave problème moral à un gouvernement. »¹¹³ Enfin, la surveillance et le contrôle d'une telle institution étant fondamentaux pour un gouvernement démocratique et responsable, cette question est d'une sérieuse importance pour la Commission. En effet, elle réserve la majorité de ses recommandations sur le contrôle et la vérification des opérations d'une potentielle fonction de collecte de renseignement étranger au Canada.

Les délibérations de la Commission McDonald ont amené le gouvernement de Pierre Elliot Trudeau à introduire en 1983 un projet de loi (C-157) à la Chambre des Communes sur l'établissement d'un service civil de renseignement de sécurité. La forte controverse suscitée par son introduction autant à Ottawa qu'au sein de la population força cependant Trudeau à former un Comité sénatorial chargé d'étudier la question. Selon le Comité, « la plus importante question à considérer dans l'étude [de ce projet de loi] est celle de la sécurité de la collectivité et des droits individuels. »¹¹⁴ Outre le respect de la loi, la question sur la possibilité de récolter du renseignement étranger fût particulièrement problématique.

La section 18 du projet de loi C-157¹¹⁵ (devenue section 16 dans la présente loi) ouvre partiellement la porte à une collecte de renseignement dont « le but n'est pas la protection de l'État, mais l'amélioration des objectifs économiques, sociaux, politiques et militaires. »¹¹⁶ Cependant, les témoins du Comité sénatorial ont

¹¹³ Commission McDonald, *op. cit.*, p. 679.

¹¹⁴ Canada, *Rapport du Comité sénatorial spécial sur le service canadien de renseignement et de sécurité*, Ottawa, 1983, fascicule 19, p. 15.

¹¹⁵ « Le Service peut, dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, prêter son assistance au ministre de la Défense nationale ou au ministre des Affaires étrangères, dans les limites du Canada, à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger [...] »

¹¹⁶ Jean-Luc Pépin, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, dans Canada, « Témoignages », *Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité*, Ottawa, 22 septembre 1983, Fascicule 11, p. 27.

exprimés à maintes reprises des réserves face à cette fonction, qualifiée pourtant de « secondaire » par le Secrétaire aux Relations extérieures de l'époque, Jean-Luc Pépin.¹¹⁷ Les principales inquiétudes font référence à un mandat dangereusement large, à la possibilité d'espionner des citoyens canadiens à l'étranger, à la nécessité absolue pour le Service d'être mandaté par les ministères des Affaires extérieures ou de la Défense nationale avant d'entreprendre une collecte à l'étranger, aux questions éthiques et morales et finalement, à la crainte d'avoir au sein d'une même agence des pouvoirs trop importants.

Malgré ces craintes, le Comité, de par les témoignages entendus, « estime que l'article 18 ne constitue nullement un premier pas vers la création d'un service de renseignement qui opérerait à l'étranger. »¹¹⁸ Qui plus est, le Secrétaire aux Relations extérieures ajouta, lors des audiences, que ce n'est pas l'intention du Gouvernement d'en créer un. Pour éviter les abus, le Comité proposa dans ses conclusions un contrôle étroit sur l'article 18, ce que le Gouvernement alla accepter. Ces discussions sur le contrôle du nouveau « renseignement étranger » canadien allaient d'ailleurs largement dominer le débat. Au final, très peu de discussions en profondeur sur l'établissement d'une agence de renseignement étranger séparée furent entreprise pendant les années 1970 et 1980 par la communauté stratégique canadienne. Le Canada alla se contenter d'effectuer les opérations en vertu de la section 16 de la Loi mise en place, soit en demeurant dans les limites territoriales de l'État. Ces initiatives nécessitent d'ailleurs l'approbation écrite du Solliciteur Général du Canada, contrôle supplémentaire recommandé par le comité sénatorial. L'ambivalence traditionnelle entre le renseignement « offensif » et « défensif » présente au sein de la classe politique canadienne est clairement exposée dans cet épisode, alors que l'efficacité potentielle du premier fût confrontée au respect des valeurs canadiennes de droit et de non-agression qu'inspire le second.

¹¹⁷ Jean-Luc Pépin, *Comité sénatorial, op. cit.*, p. 24.

¹¹⁸ Comité sénatorial, *op. cit.* Fascicule 19, p. 23.

La *Loi sur le service canadien de renseignement et de sécurité* obtint la sanction royale en 1984, avec comme mandat principal de collecter, enquêter et analyser l'information sur les potentielles menaces à la sécurité du Canada, sans toutefois avoir le pouvoir de s'informer sur les capacités, les intentions ou les activités de personnes ou organisations à l'extérieur de l'État. Les menaces sur lesquelles le Service peut enquêter sont circonscrites, la responsabilité ministérielle est considérablement accrue et le contrôle judiciaire est l'un des plus stricts dans le monde du renseignement. En effet, deux tiers du texte de la *Loi sur le SCRS* est consacré aux mécanismes de contrôle, d'examen et de surveillance du travail du Service, aussi bien internes qu'externes. Somme toute, la réorganisation de la politique de renseignement canadienne a respecté un ensemble d'idées, de valeurs, de normes et de pratiques qui sont stables dans le temps et uniques à un État.

4.3 Politique de sécurité du Canada et culture stratégique

« À ma connaissance, *et certes pas sous mon gouvernement*, nous n'avons jamais fait d'espionnage à l'étranger en ce sens que nous n'avons jamais cherché à rassembler des renseignements de façon clandestine dans un autre pays. »¹¹⁹ L'attitude de Pierre Elliot Trudeau, Premier Ministre canadien de 1968 à 1979 et de 1980 à 1984, sur les questions de sécurité et de défense fût à plusieurs égards et malgré ses critiques envers l'internationalisme pearsonien, conforme aux attributs de la culture stratégique canadienne; des efforts multilatéraux promouvant la paix ainsi qu'un caractère défensif et identitaire indéniable.

Ces mêmes critiques étaient d'ailleurs féroces, particulièrement en début de mandat. La révision de la politique étrangère canadienne de Trudeau, entreprise entre 1969 et 1971, a amené certains auteurs à parler de l'émergence d'une « contre-culture

¹¹⁹ Canada, « Débats », *Chambre des communes*, 10 janvier 1974, p. 9227. Citation prise dans Commission McDonald, *op. cit.* p. 663.

stratégique » ainsi que de son échec.¹²⁰ Cependant, malgré la volonté de développer des politiques de sécurité différentes, notamment sur la participation canadienne à l'OTAN, une série d'initiatives multilatérales fût entreprise par le gouvernement libéral de Trudeau se rapprochant des comportements des cabinets précédents.¹²¹

D'abord, le *Livre blanc sur la défense*, publié en 1971, modifia considérablement les priorités en matière de politique de sécurité, reléguant le traditionnel maintien de la paix au quatrième rang et concentrant ses efforts sur l'unité nationale et l'économie. Pourtant, malgré un remaniement des préférences, les Forces canadiennes jouèrent un rôle quantitatif plus important au cours des années 1970 en ce qui concerne les missions des Nations Unies que sous le gouvernement précédent de Pearson.¹²² En dépit de cette modification, Trudeau croyait tout de même aux missions de l'ONU, en déclarant que le Canada « professe l'amélioration du bien-être de tous, le règlement des différends par la raison et non par la force, la pratique de la tolérance [...]. Le Gouvernement, conséquemment, continuera de participer pleinement aux efforts de paix pour le bien-être des peuples partout dans le monde. »¹²³ Pour Létourneau, l'imaginaire collectif canadien était, déjà à cette époque, profondément enraciné dans la communauté stratégique canadienne et la politique de sécurité de Trudeau était le « reflet insoupçonné des priorités établies par St-Laurent et Pearson »¹²⁴ après la Deuxième Guerre mondiale.

L'enjeu du désarmement nucléaire représente une autre initiative trudeauiste caractéristique de la culture stratégique canadienne. Pour le gouvernement libéral,

¹²⁰ Michel Fortmann et Martin Larose, « Une contre-culture stratégique en émergence? Pierre Elliot Trudeau, les intellectuels canadiens et la révision de la politique de défense libérale à l'égard de l'OTAN (1968-1969) », dans Stéphane Roussel, *Culture stratégique, op.cit.* pp. 161-181.

¹²¹ Geoffrey Pearson, « Trudeau and Foreign Policy », *Peace Magazine*, janvier-mars 2001, p. 7.

¹²² Charles Létourneau, « Un symbole à bout de souffle ? Le maintien de la paix dans la culture stratégique canadienne », *Études internationales*, vol. 37, n° 4, 2006, p. 561.

¹²³ Pierre E. Trudeau, « Débats », *Chambre des communes*, 1972, vol. 17, p. 3.

¹²⁴ Létourneau, *loc. cit.*

ainsi que pour Trudeau personnellement, la course à l'armement nucléaire existante entre les deux grandes puissances représentait une situation dangereuse qui nécessita le contrôle et le désarmement nucléaire. Un rôle de médiateur (*helpful fixer*) semblait approprié pour le Canada, étant donné que celui-ci renonça à l'arme nucléaire en 1971. L'initiative de paix du Premier ministre, bien qu'elle ait lamentablement échouée, avait pour objectif de stopper le développement d'armes nucléaires en réunissant les cinq puissances nucléaires autour d'une même table. Trudeau et ses proches conseillers créèrent alors un groupe de travail afin d'apporter des propositions sur le désarmement nucléaire mondial.

L'initiative de « suffocation nucléaire » fût lancée en 1978 et avait pour but de couper l'oxygène qui nourrissait la bonification des stocks d'arsenaux nucléaires américains et soviétiques.¹²⁵ Des visites dans plusieurs capitales du monde étaient à l'agenda, afin de rallier le plus d'États possibles. Cependant, l'appel de paix lancée par le Premier ministre ne fût pas accueilli en grande pompe par les puissances concernées, particulièrement aux États-Unis, ce qui agaça Trudeau qui, en décembre 1983, déclara: « Un pays peut être influent dans le monde par sa générosité et son ouverture d'esprit et c'est le rôle que le Canada peut jouer. »¹²⁶ Malgré ses efforts, force est d'admettre que le Canada ne possédait tout simplement pas les moyens de ses ambitions. Néanmoins et malgré l'absence de résultats, ces mêmes aspirations se révélèrent représentatives d'une culture stratégique axée sur le multilatéralisme et la promotion de la paix et s'inscrivent dans un processus traditionnel de politique de sécurité canadienne, en relation directe avec l'internationalisme pearsonien d'après-guerre. Une journaliste de la CBC affirma d'ailleurs à la suite de cette initiative de

¹²⁵ Pierre E. Trudeau, *Memoirs*, McClelland and Stewart, Toronto, 1993, p. 333

¹²⁶ Pierre E. Trudeau, *Discours*, URL : http://archives.cbc.ca/war_conflict/peacekeeping/topics/659-3734/, consulté le 24 juin 2009.

médiation « [qu'elle] représente la plus importante [...] de l'histoire canadienne depuis Pearson et la crise de Suez en 1956. »¹²⁷

Enfin, la politique de sécurité du gouvernement canadien pendant l'époque à l'étude était marquée d'une dimension identitaire forte, reflétant un autre trait significatif de la culture stratégique canadienne. En effet, la volonté de se distancer des politiques américaines fût tantôt explicite, tantôt plus subtile, mais ce désir du gouvernement Trudeau est néanmoins indiscutable. Les positions canadiennes sur le retrait de l'OTAN, du rapprochement envers l'Union soviétique et de l'indépendance économique envers les Etats-Unis sont là une partie des efforts les plus notoires de la communauté stratégique entre 1969 et 1985, dans l'optique d'avoir des politiques de sécurité plus « canadiennes ». Celles-ci servirent, consciemment ou non, un objectif de renforcement de l'identité nationale, et ce, dans un contexte de crise identitaire, politique et constitutionnelle au Canada et particulièrement au Québec.

Alors que la communauté du renseignement canadien vit une période délicate, que la légalité de ses actes est sérieusement mise en doute et que la classe politique canadienne discute intensément de sa réorganisation et surtout de son contrôle et sa surveillance, la culture stratégique canadienne, empreinte de multilatéralisme, de promotion de la paix et de primauté du droit, influence fortement l'ordre de préférences des comportements de la communauté stratégique en place en matière de sécurité et de défense. Malgré la volonté de changement proclamée par Trudeau en début de mandat, une « éthique cosmopolite et internationaliste »¹²⁸ a plutôt dominé la politique de sécurité au cours des années 1970 et 1980, laissant ainsi indirectement peu de place à la possibilité de créer une agence de renseignement étranger au Canada.

¹²⁷ Susan Reisler, *Trudeau's push for Cold War peace*, Canadian Broadcast Company, Toronto, 15 décembre 1983, URL: http://archives.cbc.ca/war_conflict/peacekeeping/topics/659-3734/, consulté le 24 juin 2009.

¹²⁸ Costas Melakopides, *op. cit.*, pp.87-127.

4.4 Constats et analyse

Nous faisons deux constats sur l'impact de la culture stratégique canadienne sur la politique de sécurité nationale. D'une part, le respect du droit et la bonne gouvernance ont fortement influencé le débat sur la réorganisation du renseignement canadien et, par conséquent, ont rendu inappropriée la création d'un service de renseignement étranger au Canada au cours de l'époque à l'étude. À la lumière de nos recherches, il semble que l'importance mise sur le contrôle de cet instrument de politique étrangère ait largement dominé la discussion, étant donné la controverse majeure qu'ont suscité les actes de la GRC, et ce, au profit d'une perspective « rationnelle » du potentiel et de l'utilité d'une capacité de collecte de renseignement étranger. Ainsi, le comportement du Canada fût influencé par la force des attributs de sa culture stratégique, entre autres l'importance des principes libéraux de justice, de respect du droit, de gouvernance démocratique et d'une aversion pour le recours à des techniques jugées offensives dans les affaires internationales.

Qui plus est, le maintien de l'unité nationale, autre caractéristique de la culture stratégique canadienne exposée par Louis St-Laurent en 1948¹²⁹, a également eu un rôle majeur dans la politique de sécurité canadienne dans les années 1970 et 1980. Pour J.L. Granatstein et Robert Bothwell, il ne fait pas de doute que les problèmes existants dans le système international ont été relégués au deuxième plan par le Canada devant la crise intérieure que l'État connut à l'époque.¹³⁰ Par conséquent, le comportement de la communauté stratégique sur la réorganisation de la politique de renseignement fût grandement influencé par cette situation, au point où une discussion rationnelle sur la nécessité d'obtenir du renseignement étranger pour

¹²⁹ « Le premier principe sur lequel nous nous accordons tous est que notre politique étrangère ne doit pas détruire l'unité nationale. » Louis St-Laurent, , tirée de Jack Granatstein, « The Foundation of Canadian Policy in World Affairs », *op. cit.*, pp. 29.

¹³⁰ J.L. Granatstein et Robert Bothwell, *Pirouette : Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1990, p. 377.

l'intérêt national sembla rejetée d'emblée ou, du moins, considérée comme secondaire.

D'autre part, la politique de sécurité du Gouvernement Trudeau effectua une boucle en ce qui concerne ses priorités de politique de sécurité, alors que ses critiques de début de mandat sur l'internationalisme et les initiatives de paix se sont vues par la suite accorder autant d'intérêt, sinon plus que chez les gouvernements précédents. Cette situation a renforcé la stabilité de la culture stratégique canadienne et a satisfait du même coup l'imaginaire collectif dans les affaires internationales. En effet, la communauté stratégique s'est conformée malgré elle à un *idealpolitik*¹³¹ et a continué à concevoir sa sécurité de façon collective et fondée sur le droit international. Indirectement, la mise en place d'une politique de renseignement étranger conçue pour être agressive, unilatérale et ne contribuant pas à la paix internationale fût perçue par cette même communauté comme inappropriée. Cette perception amena les décideurs canadiens à y accorder moins d'importance, alors que cette structure gouvernementale aurait dû *a priori* en recevoir considérablement selon une logique rationnelle, particulièrement à un moment où les tensions issues de la guerre froide s'aggravaient.

Au cours des années suivantes et malgré la chute de l'URSS en 1989, qui changea drastiquement la configuration des forces au sein du système international, la question du renseignement étranger ne concernait plus que très peu d'individus, celui-ci étant concentré surtout dans la communauté universitaire et chez certains fonctionnaires fédéraux.¹³² Les attaques du 11 septembre 2001 sur New York et

¹³¹ Tiré de l'adage, « if you want peace, make sure that your values, and the values that promote peace, are accepted globally. » Antonio Franceschet, « The Canadian State and Human Rights: the Importance of *Idealpolitik* and Legitimacy », *Atlantic International Studies Journal*, vol. 2, printemps 2005, pp. 5-9.

¹³² Alistair S. Hensler, « Creating a Canadian Foreign Intelligence Service », *Canadian Foreign Policy*, vol.3, no 3, hiver 1995-1996, pp.15-35.

Washington allaient cependant raviver l'intensité du débat au sein de la communauté stratégique au Canada.

CHAPITRE V

2001-2008 : 11 SEPTEMBRE 2001, ENGAGEMENTS ET VOLTE-FACES

Des trois périodes à l'étude, celle répartie entre 2001 et 2008 est certes l'épisode où le débat sur la création d'une agence de renseignement étranger a été le plus intense. En fait, le sujet était déjà à l'étude avant même les événements de septembre 2001, alors qu'un Comité sénatorial avait tranché sur la question en 1999, rejetant la proposition d'une telle agence et arguant que le *statu quo* représentait la position idéale pour le Canada. « En effet, en ne maintenant pas un service de renseignement extérieur séparé, le Canada a peut-être été bien servi dans son rôle de puissance moyenne agissant comme intermédiaire [et médiateur]. [Sa création] changerait l'image internationale du Canada ainsi que la perception de son rôle comme 'pays neutre' dans bien des cercles internationaux. »¹³³ Bien que la popularité et l'importance du débat se soient accrues, le choc de valeurs entre le renseignement étranger et la culture stratégique canadienne est pourtant toujours réel.

5.1 Une ambivalence évidente

Dans la foulée des attaques terroristes aux États-Unis, le gouvernement Chrétien entrepris de se pencher sérieusement sur la question d'une nouvelle agence de sécurité au Canada, en créant entre autres un Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme, présidé par John Manley, Vice Premier Ministre et ministre des Affaires étrangères, assisté de plusieurs députés seniors du Parti libéral

¹³³ Canada, *Rapport du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement*, Ottawa, janvier 1999, URL : <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/secu-f/rep-f/repsecrenjan99part3-f.htm>, consulté le 10/07/09.

alors au pouvoir. Pour Manley, instigateur du débat sur la nécessité d'une agence de renseignement étranger en septembre 2001, le nouveau contexte axé sur la lutte au terrorisme nécessite que l'on étudie la question. Ainsi, en opposition avec les périodes antérieures étudiées, le renseignement étranger reçut une attention politique considérable.

Toutefois, les conclusions du comité, divulguées en avril 2002, n'envisagent pas la création d'une telle agence. Manley déclara alors: « Je ne vois pas l'enjeu comme une priorité immédiate. C'est une question qui requiert une réflexion plus profonde et une plus grande considération. »¹³⁴ Qui plus est, Manley crut bon d'évoquer lors du même témoignage un principe fondamental d'une démocratie libérale, soit « [qu'] il est essentiel, dans notre société, d'assurer l'équilibre entre la protection et la sécurité d'une part, et la liberté et la transparence d'autre part. Je pense qu'on n'insistera jamais assez sur cet équilibre [...]. »¹³⁵ En plus du Vice Premier Ministre, deux autres membres clés de la communauté stratégique de l'époque, le ministre des Affaires étrangères qui remplaça Manley, Bill Graham, et son collègue de la Défense nationale, Art Eggleton, étaient également sceptiques à l'idée de doter le Canada d'une agence d'espionnage à l'étranger.¹³⁶ Malgré la présence d'individus influents et leur volonté de débattre du sujet à une époque où le renseignement semblait une priorité fondamentale pour les gouvernements occidentaux, particulièrement en Amérique du Nord, cela n'a pas empêché la communauté stratégique canadienne de faire volte-face et de rejeter une telle proposition.

Au même moment, un important rapport du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la Défense recommandait formellement, en février 2002,

¹³⁴ Canada, « Témoignages », *Sous-comité sur la sécurité nationale du Comité permanent de la justice et des droits de la personne*, 37^e législature, 1^{er} session, Ottawa, 10 avril 2002.

¹³⁵ *Ibid*

¹³⁶ Jim Brown, « Le Canada doit-il se doter d'une agence d'espionnage à l'étranger? », *Cyberpresse*, 26 janvier 2002, URL : <http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=115>, consulté le 14 juillet 2009.

d'élargir les activités du SCRS de collecte de renseignements vers l'étranger¹³⁷, une réforme pourtant en directe opposition aux recommandations de la Commission McDonald de 1981. Pour James Corcoran, ancien Directeur adjoint des Opérations au Service canadien du renseignement de sécurité, il suffit d'éliminer les termes « au Canada » dans l'article 16 de la *Loi* pour que le SCRS soit permis de recueillir de l'information sans aucune restriction géographique.¹³⁸ Il semble de prime abord qu'une telle option, plus populaire au sein du Gouvernement, soit moins engageante pour la communauté stratégique canadienne. Il est aussi intéressant de constater que le rapport ne répond pas à la question « devons-nous avoir un tel organe? » mais plutôt « comment le développer? » C'est là une évolution majeure dans le débat sur le renseignement canadien, en comparaison aux périodes antérieures.

Malgré cette nouvelle volonté, pour qu'un tel changement s'opère, Wesley Wark indique « qu'il faut un premier ministre et un conseil des ministres qui soient prêts à dépenser du temps et afficher une volonté politique soutenue. »¹³⁹ En dépit des travaux et consultations des gouvernements libéraux de Chrétien et Martin en fonction de l'élaboration d'une politique de sécurité nationale canadienne, ceux-ci n'ont pas cru bon de suivre les recommandations du rapport du Comité sénatorial, préférant plutôt vanter les mérites des alliances du Canada en matière de renseignement étranger.

À cet effet, l'omniprésence du débat sur la sécurité au Canada a mené le gouvernement libéral de Paul Martin à publier la première politique de sécurité nationale de l'histoire du pays en 2004. Parmi les principales mesures, celles concernant le renseignement font mention d'un accroissement de la capacité de

¹³⁷ Canada, « L'État de préparation du Canada sur les plans de la sécurité et de la défense », *Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense*, Ottawa, février 2002, p. 134.

¹³⁸ Ibid, p. 67.

¹³⁹ Canada, « Délibérations », *Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense*, Ottawa, 1^{er} octobre 2001, Fascicule 3, p. 58.

collecte au Canada, de la mise en place d'un Comité d'examen des activités de la GRC ainsi que l'ajout d'un comité parlementaire sur la sécurité nationale. Or, malgré l'annonce d'augmentation des fonds, « aucun changement n'est proposé [...] aux structures et mandats actuels des organes de sécurité et de renseignement du Canada. »¹⁴⁰ Le document met plutôt un accent considérable sur la nécessité de renforcer les mécanismes de surveillance sur la communauté canadienne du renseignement. Bien que l'on fasse clairement mention de la possibilité que le SCRS puisse légalement mener des opérations à l'étranger selon la nature de la menace, aucune proposition n'est faite afin d'étendre les prérogatives de l'agence.

Curieusement, le Premier Ministre Martin avait déclaré deux mois plus tôt, en février 2004, à l'aube de la décision de transférer les troupes canadiennes en Afghanistan de Kaboul à Kandahar, que le Canada devait étendre ses activités d'espionnage à l'étranger.¹⁴¹ Qui plus est, un groupe de travail avait secrètement été créé au sein du Bureau du Conseil privé au printemps 2003 afin d'évaluer les options du Canada en matière de renseignement étranger et présenter un plan d'action. Le groupe mis sur pied comprenait des hauts responsables du SCRS, de la GRC et des ministères des Affaires étrangères, de l'Immigration et de la Sécurité publique. Enfin, la ministre de la Sécurité publique Anne McLellan déclara en décembre 2004 qu'elle considérait augmenter le nombre d'agents de renseignements du SCRS œuvrant à l'extérieur du Canada.¹⁴² À l'encontre des multiples déclarations, travaux et consultations, la volonté du Premier Ministre Martin et de son cabinet n'a toutefois jamais été appuyée par des réformes concrètes sur cet enjeu, représentant ainsi un autre revirement de situation majeur sur la question.

¹⁴⁰ Canada, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, avril 2004, p. 19.

¹⁴¹ Tonda MacCharles, « PM wants to expand overseas spy service », *Toronto Star*, 7 février 2004, URL: http://circ.jmellon.com/docs/html/pm_wants_to_expand_overseas_spy_service.html, consulté le 15/07/09.

¹⁴² Brian Laghi, « Role of CSIS could expand, McLellan says », *The Globe and Mail*, 20 décembre 2004, URL: <http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=762>, consulté le 17/07/09.

C'est pourtant un membre du caucus libéral de Paul Martin qui présenta à la Chambre de Communes le seul projet de loi de l'histoire politique canadienne sur la création d'une agence de renseignement étranger. Le projet de loi privé C-409, présenté en mars 2003 par David Pratt, futur ministre de la Défense nationale, avait pour objectif explicite de créer une telle agence. La fonction principale du *Bureau canadien du renseignement étranger* aurait été « [d'] obtenir et analyser [...] des renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités de personnes ou d'organismes étrangers [...] ». ¹⁴³ Bien qu'il soit clair que le Canada se serait engagé dans des activités clandestines à caractère offensif, il est intéressant de remarquer que la nouvelle loi prenait cependant soin de restreindre le pouvoir du Bureau, en l'interdisant de « participer, directement ou indirectement, à l'assassinat d'une personne ou au remplacement d'un gouvernement par la violence. » ¹⁴⁴ Au final, alors que la communauté stratégique canadienne semblait plus ouverte à développer ce type d'organe de sécurité, le projet de loi n'a pourtant suscité aucune discussion publique à la Chambre des Communes. Certes, l'ambivalence des décideurs canadiens sur la création d'une agence de renseignement étranger durant la période à l'étude est incontestable.

Elle vient également en partie de la confusion qui règne sur le mandat du SCRS. Pour l'ancien directeur de l'organe, Ward Elcock, le SCRS conduit des opérations secrètes et possède un mandat de collecte de renseignement étranger « essentiellement pareil » à celui de la *CIA* et ce, en vertu de l'article 12 de la *Loi*. ¹⁴⁵ À titre d'exemple, il a été révélé en 2007 que des agents du SCRS ont déjà opéré secrètement en Afghanistan, afin de déjouer les attentats contre les soldats

¹⁴³ Canada, « Projet de loi C-409 : Loi constituant le Bureau canadien du renseignement étranger », *Chambres des Communes*, Ottawa, 17 mars 2003, URL : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2333135&Language=f&Mode=1>, consulté le 15/07/09.

¹⁴⁴ *Ibid*

¹⁴⁵ Ward Elcock, citation prise dans Cooper, *op.cit.*, p. 27.

canadiens.¹⁴⁶ Puisqu'elles servent à contrer les menaces sur les Forces canadiennes, ces opérations sont par conséquent légales en vertu de la *Loi sur le SCRS*. Il en va de même pour l'ancien vice-Premier Ministre Manley, qui affirmait en 2001 « qu'il n'y [avait] aucune limite juridique à la portée géographique des activités du SCRS. »¹⁴⁷

À l'opposé, d'autres, tel que Richard Fadden et David Pratt, respectivement ancien coordonnateur de la sécurité et du renseignement au Conseil privé et ministre de la Défense, considèrent pour leur part que la *Loi* limite les initiatives d'espionnage du SCRS à l'étranger. Compte tenu de ce qui précède, le mandat du Service est certainement ambigu et cette situation a semblé influencer le débat sur la nécessité d'implanter une agence de renseignement étranger séparée du service de renseignement de sécurité au Canada.

Nonobstant le nombre important de délibérations et la reconnaissance de la nécessité d'une telle capacité, les gouvernements Chrétien et Martin n'ont pas présenté de réforme du renseignement canadien au Parlement au cours de leur mandat respectif. Le Parti conservateur promet cependant de changer la situation lors des élections fédérales de 2006.

5.2 Nouvelle agence ou élargissement du SCRS?

Le projet du Parti conservateur de Stephen Harper, vainqueur de l'élection de janvier 2006, voulait doter le Canada d'une agence de renseignement étranger s'il était élu.¹⁴⁸ La proposition possédait d'ailleurs depuis septembre 2001 son lot

¹⁴⁶ Joël-Denis Bellavance, « Des espions à la rescousse des soldats canadiens », *La Presse*, vendredi 10 août 2007, p. A1.

¹⁴⁷ Canada, « Témoignages », *Sous-comité sur la sécurité nationale du Comité permanent de la justice et des droits de la personne*, Ottawa, 10 avril 2002, URL : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=675888&Language=E>, consulté le 15/07/09.

¹⁴⁸ Parti conservateur du Canada, *Plateforme électorale 2006*, Ottawa, 2006.

d'appuis au sein du Parti. En effet, au sein de l'opposition officielle, plusieurs députés seniors ont critiqué à maintes reprises le gouvernement libéral sur son manque de volonté politique sur cet enjeu.

De l'un, Peter Mackay, futur ministre des Affaires étrangères puis de la Défense nationale dans le gouvernement Harper, réclamait déjà aux lendemains de l'attaque terroriste la création d'une agence séparée de renseignement étranger et critiquait fortement le gouvernement libéral de l'époque pour son manque d'initiative. En fait, ne pas le faire serait « fatal » pour le Canada selon Mackay.¹⁴⁹ Puis, Stockwell Day, nommé Ministre de la Sécurité publique en 2006, déclarait en novembre 2001 que le Canada devait se doter d'un service secret œuvrant à l'étranger. Pour Day, le Canada risquerait d'être « évincé du rôle de premier plan qu'il joue sur la scène internationale en matière de collecte du renseignement de sécurité »¹⁵⁰, s'il ne développe pas cette capacité. Enfin, Kevin Sorenson, député conservateur et membre du Sous-comité de la sécurité nationale à la Chambre des Communes était tout autant un ardent défenseur du projet, pressait la ministre de la Sécurité publique de créer une telle agence, alors qu'il siégeait dans l'opposition.¹⁵¹ Selon ce qui précède, il est indéniable que des députés influents du Parti Conservateur, au pouvoir à partir de janvier 2006, s'étaient auparavant clairement positionnés en faveur de la création d'une agence de renseignement étranger au Canada.

En promettant de créer une Agence canadienne de renseignement étranger ayant pour but de « récolter de l'information dans d'autres pays de manière

¹⁴⁹ Canada, « Débats », *Chambre des Communes*, no 82, 20 septembre 2001, URL : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=845042&File=0>, consulté le 16/07/09.

¹⁵⁰ Canada, « Débats », *Chambre des Communes*, no 120, mercredi 28 novembre 2001, URL : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=1289478&File=0#T1620>, consulté le 16/07/09.

¹⁵¹ Maria McClintock, « Canada eyes spies abroad », *Sun Media*, 28 avril 2004, URL : <http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=571>, consulté le 17/07/09.

indépendante et de contrer les menaces avant qu'elles atteignent le Canada »¹⁵², le gouvernement Harper rompt ainsi avec la politique de renseignement traditionnelle de l'État. La proposition ne fit toutefois l'objet d'aucun débat substantiel au cours de la campagne électorale et rapidement après sa victoire, le gouvernement conservateur recula sur sa promesse, désirant évaluer en parallèle les avantages d'étendre les fonctions du SCRS à l'échelle internationale. À ce propos, selon Jim Judd, directeur du SCRS de 2004 à 2009, une telle structure ne serait pas unique dans le monde. La Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas auraient réuni au sein d'une même agence le renseignement de sécurité et étranger, évitant ainsi le chevauchement de fonctions.¹⁵³

Pour Judd, il est également judicieux de remarquer l'évolution du modèle britannique de renseignement, alors que l'agence qui possède les mêmes fonctions que le SCRS, le MI-5, interagit de plus en plus avec le service s'occupant des renseignements étrangers, le MI-6. De plus, le Comité sénatorial au sein duquel une bonne partie du débat s'est effectuée était d'ailleurs en faveur de l'accroissement des capacités du SRCS sur ce sujet.¹⁵⁴ En fait, la discussion qui s'effectua au cours des années 2006 et 2007 sur l'enjeu qui nous concerne se pencha étrangement beaucoup plus sur la façon dont la structure du SCRS pourrait être modifiée afin d'intégrer une fonction supplémentaire non prévue par la *Loi*, plutôt que sur l'établissement d'une nouvelle bureaucratie, et ce, même si le gouvernement en avait fait une de ses promesses à l'élection de 2006.

Finalement, en mai 2007, Day annonça « qu'après avoir étudié la question pendant quelques mois, nous avons décidé que c'était la meilleure chose à faire [étendre les fonctions du SCRS] et, ayant déterminé cela, nous présenterons, soit au

¹⁵²Parti conservateur, *Plateforme électorale 2006*, op. cit.

¹⁵³ Canada, « Témoignages », *Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense*, Ottawa, 23 avril 2007, fascicule 15, p. 110.

¹⁵⁴Canada, *Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense*, Ottawa, avril-juin 2007, fascicules 15-16-17, URL : http://parl.gc.ca/common/Committee_SenProceed.asp?Language=F&Parl=39&Ses=1&comm_id=76, consulté le 17/07/09.

printemps, soit à l'automne, nos propositions à cet effet. » Le gouvernement expliqua que sa décision était fondée sur des questions de coûts élevés et du temps considérable que cela prendrait afin d'obtenir une agence de renseignement étranger pleinement opérationnelle.¹⁵⁵ Or, la proposition législative précédemment mentionnée du Ministre Day n'a pas été présentée au Parlement canadien pendant la période à l'étude.

Quelques agences et ministères possèdent, en 2008, une fonction de collecte de renseignement étranger. En effet, le Centre de sécurité des télécommunications, le SCRS, la GRC, les Forces canadiennes, le Ministère des Affaires étrangères et le Bureau du Conseil privé ont tous, à un certain degré, une prérogative de récolte de renseignements pouvant provenir de l'extérieur du Canada. Toutefois, malgré un débat soutenu et une certaine volonté politique, aucune agence dédiée exclusivement à cette fonction n'est aujourd'hui en place et l'élargissement des tâches du SCRS est toujours en attente d'un projet de loi du Gouvernement de Stephen Harper en 2009, trois ans après avoir promis une réforme majeure. L'ambivalence sur cet important enjeu de sécurité se perpétue, ce qui porte à croire que des facteurs autres que matériels influencent le comportement de la communauté stratégique canadienne.

5.3 L'imaginaire collectif canadien et la politique de sécurité nationale

« Le Canada est considéré comme un intermédiaire impartial (*honest broker*). Si Affaires étrangères et Commerce international Canada était perçu comme recueillant ouvertement des renseignements, cela entraverait-il son travail? »¹⁵⁶ Que la réponse à cette question soit positive ou négative, cette interrogation d'un sénateur du Comité sur la Sécurité et la Défense concernant l'image internationale du Canada

¹⁵⁵ Gloria Galloway, « No new agency for foreign intelligence, top spy says », *The Globe and Mail*, 29 mai 2007, p. A5.

¹⁵⁶ Canada, « Témoignages », *Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense*, Ottawa, 30 avril 2007, fascicule 15, p. 117

reflète l'impact certain d'une culture stratégique, basée sur le respect du droit, dans le débat sur la politique de renseignement au Canada. Nous croyons qu'elle persiste à conditionner le comportement de la communauté stratégique de l'État. Plusieurs événements et décisions ont en fait contribué à la renforcer.

D'abord, la primauté du droit et le respect de la justice, référents centraux de la culture stratégique canadienne, se sont exprimés au moment où le débat sur la politique de renseignement au Canada faisait rage. En effet, un nombre d'actes jugés non-conformes à la loi ont été commis par le SCRS dans la foulée des événements de septembre 2001, ce qui compromit sa crédibilité, ses compétences et fit craindre la classe politique que de tels abus pourraient également être réalisés par une agence de renseignement clandestine. Les cas de Maher Arar et d'Omar Kadhr, individus qui ont été des victimes directes des décisions des agences de renseignement canadien, ainsi que l'attribution controversée de certificats de sécurité à des résidents canadiens, ont semé une forte polémique au sein de la population, ce qui, indirectement, influença la prise de position de la communauté stratégique en ce qui a trait à la création d'une nouvelle structure de sécurité ayant pour objectif explicite d'aller à l'encontre de l'état de droit. Dans les deux cas, le travail de collecte et d'échanges d'informations du SCRS et de la GRC a aggravé la situation des individus, les menant à subir des traitements de torture en Syrie pour Arar et à Guantanamo Bay pour Kadhr. Par conséquent, le rapport entre la communauté du renseignement, la classe politique et la population canadienne s'est vivement détérioré au cours la période à l'étude, influençant de ce fait le débat.

En revanche, la primauté du droit ainsi que d'autres attributs de la culture stratégique canadienne sont clairement inscrits dans la politique de sécurité nationale, publiée par le gouvernement Martin en 2004. En effet, concernant les activités reliées au renseignement, elles ont pour objectif principal, selon le document, de « protéger une société fondée sur les principes démocratiques, la primauté du droit et le respect

des droits de la personne. »¹⁵⁷ Pour le gouvernement, il est donc « fondamental » d'assurer des mécanismes d'examen rigoureux sur la communauté du renseignement. De surcroît, une des lignes directrices de la politique stipule « qu'un engagement en matière de sécurité et un engagement envers les valeurs qui nous tiennent à cœur n'entrent pas en conflit. »¹⁵⁸ En substance, la Politique de sécurité nationale semble mettre l'accent sur le respect d'un ensemble de valeurs et de normes, au profit d'une potentielle plus grande efficacité de la politique de renseignement canadienne.

Enfin et bien que cela soit en contradiction avec les faits historiques, le document prend soin de préciser le caractère internationaliste du Canada, en ajoutant que l'État « [jouit] d'une excellente réputation dans le renforcement des capacités internationales et dans les opérations de maintien de la paix. »¹⁵⁹ Par conséquent, il est nécessaire d'aider les États en déliquescence à rétablir la paix, l'ordre et le bon gouvernement puisque l'aide apportée représente une « expression de nos valeurs. »¹⁶⁰ Somme toute, l'élaboration d'une politique de sécurité nationale fût jugée par le gouvernement comme une occasion de mettre en œuvre un cadre stratégique sur la sécurité, mais également l'opportunité de réaffirmer un ensemble de valeurs, symboles et normes propres à l'État canadien qui persiste depuis 1945.

Au cours de la même période, l'Énoncé de politique internationale (EPI), également publié par le gouvernement Martin, décrivait les objectifs et la vision de la politique étrangère canadienne pour le 21^e siècle en utilisant une rhétorique libérale idéaliste et défensive.¹⁶¹ On y fait d'abord état de la promotion des principes libéraux canadiens à l'étranger, arguant que « le Canada doit son succès continu au fait de

¹⁵⁷ Canada, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Bureau du Conseil Privé, Ottawa, 2004, p.21

¹⁵⁸ Canada, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, p.1

¹⁵⁹ Canada, *Protéger une société ouverte*, p.57

¹⁶⁰ *Ibid*

¹⁶¹ Justin Massie, "Making Sense of Canada's 'Irrational' International Security Policy. A Tale of Three Strategic Culture", *International Journal*, vol. 64, no 3, été 2009, p. 625-645.

savoir concilier démocratie, droits de la personne et primauté du droit. »¹⁶² L'on y fait ensuite mention d'une vision idéaliste et altruiste de la politique de sécurité développée depuis les années 1950. En affirmant que l'État « veut apporter une véritable contribution qui permette de prévenir les conflits [...] et accroître le bien-être des individus », tout en prenant soin de noter que cette « doctrine a forgé le caractère international de notre pays »¹⁶³, l'énoncé révèle une caractéristique majeure de l'imaginaire collectif canadien conforme à la culture stratégique conditionnant les choix stratégiques des décideurs.

Enfin, la nature défensive de cette culture est explicitement abordée dans l'Énoncé de 2004 alors qu'on y affirme d'emblée « qu'aucune circonstance ne justifie le recours à la violence comme instrument de changement politique de l'intérieur comme de l'extérieur. »¹⁶⁴ Certes, les actions et décisions du Canada au cours de la période à l'étude n'ont pas toujours été conformes à une culture stratégique libérale, défensive et idéaliste. Cependant, il est possible d'observer que le processus de légitimation de ces politiques s'appuie sur un corpus d'idées élaboré au cours des années 1940 et 1950 et répond du même coup indirectement à un ensemble de valeurs, normes et symboles accepté par une majorité.

Sur les enjeux de l'usage de la force, les deux plus importantes décisions du Canada en matière de défense et de sécurité, les justifications du déploiement de troupes en Afghanistan et du refus de participer à la guerre en Irak, révèlent des caractéristiques de la culture stratégique nationale, et ce, malgré l'évolution de la mission afghane. Sur ce point, pour Roussel, les considérations identitaires ont joué un rôle important dans la formulation de la politique en Afghanistan.¹⁶⁵ À titre d'exemple, Bill Graham, alors Ministère de la Défense nationale, exprima un lien

¹⁶² Canada, *Fierté et influence dans le monde-Survol*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, p.4-5.

¹⁶³ *Ibid*

¹⁶⁴ *Ibid*

¹⁶⁵ Roussel et Robichaud, *op. cit.* p. 168.

explicite en 2003 entre l'instabilité en Afghanistan, la sécurité canadienne et ses valeurs propres déclarant que « la souffrance que [les États défaillants] engendrent est *un affront aux valeurs canadiennes*, et ils font également naître des menaces pour la sécurité régionale et mondiale (...). »¹⁶⁶

Par ailleurs, malgré un alignement certain avec les États-Unis dans la guerre au terrorisme, un besoin identitaire de se distancer des politiques de ce pays s'est également manifesté entre 2001 et 2008.¹⁶⁷ En effet, le Canada insista à plusieurs reprises sur les efforts de reconstruction, de développement du gouvernement afghan, ainsi que sur le fait que la mission canadienne s'inscrit dans un contexte plus large d'une mission chapeautée par les Nations Unies. Ces justifications ont été largement mises à l'avant par le gouvernement au profit de la mission de combat que les Forces canadiennes ont entrepris quotidiennement en Afghanistan depuis octobre 2001 et ce, dans l'objectif implicite de renforcer l'identité canadienne.

Puis, le refus de participer à la guerre en Irak au côté des États-Unis en mars 2003 refléta à certains égards « l'internationalisme intransigeant » traditionnel canadien.¹⁶⁸ D'une part, la campagne américaine alla à l'encontre des normes du respect du droit, du multilatéralisme et du règlement pacifique des conflits, idéaux historiquement partagés au sein de la communauté stratégique canadienne. Chrétien fit d'ailleurs part de la position du Canada en 2003 en affirmant formellement « qu'en matière de paix et de sécurité, la communauté internationale doit parler et agir par l'entremise du Conseil de sécurité des Nations Unies. »¹⁶⁹

¹⁶⁶ John McCallum, « Allocution à l'Université de la Défense nationale de Chine », 10 septembre 2003, Beijing. Gouvernement du Canada, <http://www.beijing.gc.ca/beijinglfr/574/575/861.htm>

¹⁶⁷ Pour une analyse discursive du lien entre l'identité canadienne et la mission afghane, voir Marjorie Flon, *op.cit.*, 2008.

¹⁶⁸ Roussel et Robichaud, *op. cit.*, p. 164.

¹⁶⁹ Premier Ministre du Canada, « Notes pour une allocution du premier ministre Jean Chrétien à l'occasion d'une conférence de presse », *Discours*, Cabinet du Premier Ministre, Ottawa, 15 janvier 2003.

D'autre part, la décision servit une fois de plus à réaffirmer l'identité de l'État sur la scène internationale, différente de celle des États-Unis. Alors que l'administration Bush s'apprêtait à violer des principes de droit international et initier une campagne de force contre un pays souverain sans l'aval d'une autorité légitimement reconnue dans le monde, le Canada a cru bon de prendre l'opportunité d'opter pour un comportement considéré comme irrationnel dans les circonstances, entre autres dans le but de manifester ses traits uniques et distinctifs de son puissant voisin. Bref, conformément à l'importance traditionnelle accordée aux institutions internationales ainsi qu'à la volonté de promouvoir son caractère identitaire unique, le Canada a plutôt opté pour un comportement « défensif », soit le travail des inspecteurs de l'ONU en Irak et ainsi refuser l'invitation américaine, jugée offensive.

L'influence de la culture stratégique a sans aucun doute contribué à façonner la prise de décision de la communauté stratégique canadienne sur les questions de sécurité et de défense entre 2001 et 2008. Elle a bien entendu évolué considérablement au point où certains vont jusqu'à postuler que ses symboles sont à bout de souffle.¹⁷⁰ Néanmoins, le refus de participer aux projets de bouclier anti-missile américain en 2004, la signature de toutes les conventions onusiennes sur l'éradication du terrorisme par le Canada après 2001 et la promotion du gouvernement Chrétien du concept de sécurité humaine à la fin des années 1990 et au début des années 2000 sont d'autres événements en conformité avec la culture stratégique, qui continue de faire sentir sa présence plus de cinquante ans après ses premiers échos. Bien qu'elle ait probablement perdu de son influence, elle affecte indirectement les prises de décisions des dirigeants et les conditionne à favoriser un certain type de comportements, que celui-ci soit considéré comme rationnel ou non.

¹⁷⁰ Charles Letourneau, « Un symbole à bout de souffle ? Le maintien de la paix dans la culture stratégique canadienne », *Études internationales*, vol. 37, no 4, 2006.

5.4 Constats et analyses

Une première constatation de la période à l'étude concerne l'existence d'une forte ambivalence au sein des cabinets Chrétien, Martin et Harper sur la création d'une agence de renseignement étranger. Il est évident que la mise en place d'une agence de renseignement étranger fût, pour la première fois, sérieusement envisagée par la communauté stratégique, et ce, particulièrement aux lendemains des attentats de septembre 2001. Or, nous croyons que l'expérience historique unique canadienne en matière de sécurité et de défense s'étendant sur des décennies et basée sur des principes libéraux solidement ancrés de respect du droit, de règlement pacifique des conflits et de l'importance accordée aux institutions internationales ont prévalu et ont par conséquent rendus inappropriée la création d'une agence de renseignement étranger.

Ensuite, la meilleure opportunité de développer une telle capacité de collecte d'information se présenta en 2006 alors que le nouveau parti au pouvoir était favorable à un tel projet. Cette fois, la décision semble encore plus étonnante et irrationnelle. Une volonté politique claire ainsi qu'un système international favorisant la collecte de renseignement étranger n'ont pas suffi à mettre en place cette politique de sécurité. Bien que le nouveau gouvernement Harper se soit retrouvé en 2006 dans une situation de gouvernement minoritaire, nous estimons que la décision d'étendre les activités du SCRS représenta plutôt une décision politique de moins grande envergure et peut être perçue comme un compromis acceptable avec les facteurs culturels conditionnant la communauté stratégique.

Ce choix présente un risque politique moins grand, les mécanismes de surveillance rigoureux de l'agence sont déjà en place et à la lumière de nos recherches, il semble avoir été perçu une fois de plus comme un accommodement

satisfaisant entre le *statu quo* et la création d'une structure allant à l'encontre directe des idées, valeurs et normes libérales, défensives et idéalistes partagées par la communauté stratégique et inscrites dans l'imaginaire collectif canadien. En dépit de ce compromis, un tel projet n'est toujours pas officialisé en 2008. La fenêtre d'opportunité qui s'est ouverte aux lendemains des attentats de 2001 s'est considérablement refermée, nous laissant croire que le « moment formatif » est passé et qu'une telle capacité ne verra pas le jour de sitôt au Canada.

Enfin, il est pertinent d'ajouter un commentaire sur l'évolution de la culture stratégique au Canada. Il est vrai que certaines politiques de sécurité et de défense canadiennes sont dorénavant plus militaristes, moins axées sur le concept d'internationalisme et certains arguent que le référent central de cette culture, le champion du maintien de la paix, ne tient plus.¹⁷¹ La militarisation de l'Arctique, ainsi qu'une politique de sécurité orientée de plus en plus sur le continentalisme, prennent également plus de place dans les priorités du Canada.

Or, malgré un manque de ressources et de volonté, l'internationalisme, la primauté du droit et l'aversion au recours à la violence continuent encore aujourd'hui de conditionner la formulation des politiques du gouvernement. Ces valeurs sont majoritairement utilisées dans la justification des décisions et contribuent à légitimer certaines actions des élites politiques. Elles en viennent à posséder un caractère mythique,¹⁷² leur permettant d'avoir une place de choix dans la psyché de la société canadienne. En ce sens donc, ces valeurs continuent à influencer la mise en place d'institutions de sécurité nationale jugées appropriées. Force est de constater que la création d'un service de renseignement étranger s'insère difficilement dans ce cadre stratégique idéal.

¹⁷¹ Létourneau, *op.cit.*

¹⁷² Stéphane Roussel et Justin Massie, « Au service de l'unité : Le rôle des mythes en politique étrangère canadienne », *Canadian Foreign Policy*, vol. 14, no. 2, printemps 2008, pp. 67-93.

CONCLUSION

L'étude de la culture stratégique est habituellement faite à travers l'analyse de l'usage de la force par un État et sa façon de faire la guerre. On y tente de voir si une telle culture dans un pays existe et si c'est le cas, on y décèle comment elle influence les questions de paix et de guerre, selon des facteurs idéels. Quant au renseignement étranger, les études sur sa nécessité et son utilité se sont traditionnellement basées sur des facteurs matériels tels que l'origine et l'ampleur de la menace, la position géographique de l'État, les alliances développées et les coûts financiers engendrés. Au Canada, historiquement, la réflexion sur ce type de politique s'est exclusivement penchée sur le sempiternel enjeu à savoir s'il était nécessaire ou non de se doter d'une agence de renseignement étranger.

Dans le présent mémoire, nous nous sommes détachés de ces types d'études pour tenter de voir non pas si cette culture stratégique existe au Canada, mais comment elle a conditionné les préférences de la communauté stratégique en matière de sécurité et plus particulièrement sur la politique de renseignement nationale. Plus encore, nous avons entrepris de déceler comment une telle culture pouvait avoir des effets pervers sur les décisions concernant la sécurité d'un État.

Pour ce faire, il était d'abord essentiel de chercher à savoir sur quels facteurs se basent les États dans la mise en place de leurs politiques de sécurité. Les théories réalistes et constructivistes apportent des éléments de réponses intéressants. Toutefois, nous avons pu voir qu'elles expliquent difficilement le comportement du Canada en matière de renseignement étranger étant donné qu'il peut être considéré à plusieurs

égards comme irrationnel. Par conséquent, nous avons approfondi sur le programme de recherche de la culture stratégique, cadre théorique se rapprochant du courant constructiviste en Relations internationales. En se concentrant sur les comportements qui *se distinguent* des autres en fonction d'une culture stratégique unique, ce programme permet de comprendre une décision particulière de la communauté stratégique canadienne.

De plus, il met l'accent sur le rôle des facteurs idéels développés au cours d'une période historique, formant un imaginaire collectif donné conditionnant les préférences stratégiques d'un État. Précisément, c'est un ensemble d'idées, de pratiques, de normes et de symboles relativement stables dans le temps qui conditionne l'élaboration des politiques de sécurité « appropriées » d'un État, articulée par une communauté stratégique restreinte et selon un processus historique unique. Le concept de la culture stratégique a principalement évolué en fonction d'un débat étayant deux perspectives, l'une causale¹⁷³ et l'autre interprétative.¹⁷⁴ D'un côté, l'école causale étudie la culture stratégique avec des postulats et une méthodologie positivistes, cherchant une relation de cause à effet entre la culture et le comportement. Afin de mieux défier les théories réalistes, cette optique prend la culture stratégique en tant que variable indépendante et l'applique sur différentes décisions. Par conséquent, il est possible de tester de manière « scientifique » son influence. D'un autre côté, l'école interprétative de Gray nous apprend que la culture stratégique est plutôt un contexte dans lequel le « champ du possible » se forme et où les décisions sont prises. Selon cette perspective, il est impossible de séparer les valeurs de la connaissance, tout comme la constitution idéale des faits matériels. C'est donc là deux façons distinctes d'étudier l'impact de la culture stratégique et nous nous rapprochons certainement de la deuxième.

¹⁷³ Alastair Ian Johnston, *op. cit.*

¹⁷⁴ Colin Gray, *op. cit.*

Au Canada, cet ensemble d'idées, de valeurs, de normes et de pratiques se caractérise par une préférence envers les principes libéraux de primauté du droit, de justice et de respect des droits de la personne, une vision idéaliste du système international et de la nécessité de promouvoir la paix ainsi qu'une aversion au recours à la violence, rendant le comportement de l'État majoritairement défensif. De plus, ces attributs se retrouvent dans la stratégie internationaliste du Canada, priorisant une participation active sur la scène internationale au sein d'organisations et forums multilatéraux ainsi qu'un système stable et institutionnellement régulé. Bien que cette culture n'ait pas empêché le Canada d'être l'un des pays les plus belliqueux du 20^e siècle, la culture stratégique a, à plusieurs reprises, été l'élément central dans le processus de justification et de légitimation des décisions de la communauté stratégique canadienne.

La série d'événements et décisions mentionnée au cours de ce mémoire a permis de développer cette culture stratégique et de renforcer les mythes existants dans la pratique de la politique étrangère, influençant ainsi les préférences stratégiques des décideurs canadiens en matière de sécurité et défense. Pour Roussel et Massie, les mythes centraux de la politique de sécurité canadienne se réfèrent aux concepts de paisible royaume, de médiateur et de champion du maintien de la paix.¹⁷⁵ Ces idéalizations sont devenues à ce point ancrées au sein de la classe politique et la population que certains en viennent à affirmer que, par exemple, « l'usage systématique par les gouvernements canadiens du symbole du maintien de la paix comme source de justification de l'usage de la force militaire a tellement contribué à façonner la culture stratégique canadienne en fonction de ce symbole qu'il est désormais difficile de concevoir un nouveau rôle pour les Forces canadiennes sur la scène internationale. »¹⁷⁶

¹⁷⁵ Stéphane Roussel, et Justin Massie, *op. cit.*, pp. 67-93.

¹⁷⁶ Charles Létourneau et Justin Massie, *loc. cit.*, p.571.

Alors qu'il existe un contexte culturel défini dans lequel les décisions sont prises au Canada, il est à l'inverse possible de distinguer des politiques de sécurité s'insérant difficilement selon ces dispositions, bien qu'elles puissent sembler être utiles, voire nécessaires. Ainsi, une culture stratégique forte et durable peut manifester des effets pervers et conservateurs, qui, à long terme, peuvent devenir un obstacle à une formulation rationnelle de politiques de défense nécessaires ou du moins, les rendre inappropriées.

Cette situation se confirme en regard des débats analysés dans ce mémoire. Le renseignement étranger possède des attributs qui vont à l'encontre de la culture stratégique développée au Canada depuis la Deuxième Guerre mondiale. Un des objectifs principaux d'un tel service est de suivre attentivement les menaces pouvant mettre en danger l'existence d'un État. Puis, il s'intéresse presque exclusivement aux questions militaires et à l'évolution de la position relative des autres États dans le système international, encourageant du même coup le dilemme de sécurité. Cette structure opère en général de manière clandestine et illégale à l'intérieur d'États tiers et ses activités sont rarement en conformité avec les principes de droit international et même national, alors que les abus et le manque de transparence font partie des principales critiques au sein des démocraties occidentales qui en possèdent. Par conséquent, l'établissement d'une agence de renseignement étranger au Canada représente une structure ne s'insérant pas dans le « champ du possible » des politiques de sécurité de l'État.

Indirectement, le contexte culturel formé par la culture stratégique a influencé le débat sur le renseignement étranger au Canada et a conditionné la communauté stratégique à adopter d'autres moyens afin de récolter de l'information outre-mer. Répartie en trois périodes, l'analyse des débats a permis de constater l'impact des idées, des valeurs et des normes sur l'établissement d'une politique de sécurité. D'abord, la période englobant la Deuxième Guerre mondiale jusqu'en 1951 a permis

au Canada de créer et d'accroître ses capacités de collecte de renseignement. Malgré la mise en place d'une structure de renseignement étranger, la communauté stratégique de l'époque, à certains égards perçue comme celle qui a élevé le concept d'internationalisme au rang de référent central de la politique étrangère canadienne, a décidé de ne pas poursuivre le nombre limité d'activités clandestines de l'État.

Nous avons constaté que cette période représente un moment formatif dans la création d'une nouvelle structure bureaucratique pour le Canada, puisque plusieurs éléments favorisaient son élaboration. Or, malgré des conditions favorables et un balance du système international en profond changement, le contexte culturel dans lequel la perception des décideurs s'est manifestée n'a certes pas *bloqué* la création d'une agence de renseignement étranger. Elle a plutôt eu une influence indirecte, rendant la politique *inappropriée* aux yeux d'un nombre restreint de décideurs politiques.

Au cours des années 1970 et 1980, période menant à la création d'une agence civile de renseignement au Canada, la question de la collecte de renseignement étranger s'est heurtée fortement à la nécessité de faire respecter les principes libéraux de droit, de transparence ainsi que le lien délicat entre la sécurité et la liberté individuelle. Bien que la question de la création d'une agence de renseignement étranger fût abordée, elle l'a été de façon discrète, sans débat de fond, alors que les décideurs politiques considérèrent que sa création n'allait pas améliorer, voire peut-être même empirer, la situation délicate du Canada en matière de respect du droit. En fait, la fonction « à l'étranger », assez circonscrite, reçut une attention considérable et exposa les inquiétudes des individus en charge. En fin de compte, la *Loi sur le Service canadien de renseignement et de sécurité* illustre clairement l'ambiguïté des fonctions du Service, alors qu'on lui permet de prêter assistance à différents ministères dans le domaine du renseignement sur des États étrangers, mais simplement dans les limites territoriales du Canada.

En parallèle, malgré une volonté de vouloir changer les priorités canadiennes en matière de sécurité et de défense en début de mandat, le gouvernement de Pierre Elliot Trudeau a quitté le pouvoir en effectuant une boucle, se rabattant sur les principes libéraux, défensifs et empreints d'internationalisme qui ont historiquement caractérisé la politique de sécurité canadienne. En effet, la communauté stratégique s'est conformée malgré elle à un *idealpolitik* et a continué à concevoir sa sécurité de façon collective et fondée sur le droit international.

Nous avons pu constater qu'au cours de cette période, la communauté stratégique ait semblé porter une bien plus grande attention sur les mécanismes de surveillance nécessaires afin de contrer le pouvoir des services de renseignement, plutôt que d'entrer dans un débat de fond sur les fonctions du futur service civil et de la possible création d'une autre agence dédiée au renseignement étranger. Cela se trouve en conformité avec un imaginaire collectif qui fait de la primauté du droit une priorité, hiérarchisant ainsi les préférences stratégiques d'un gouvernement.

Enfin, la dernière période à l'étude nous a permis de constater la présence d'un débat important sur la possibilité de créer une agence de renseignement étranger. Or, après un choc traumatique de grande envergure en Amérique du Nord en septembre 2001, une volonté politique affichée, une promesse électorale ainsi que quelques années de délibérations, discussions et consultations sur le sujet, le Canada ne possède toujours pas une structure vouée à récolter de l'information clandestinement dans des États étrangers. Une ambivalence considérable exista au sein de la communauté stratégique et nous croyons que l'expérience historique unique canadienne en matière de sécurité et de défense s'étendant sur des décennies et basée sur des principes libéraux solidement ancrés de respect du droit, de règlement pacifique des conflits et de l'importance accordée aux institutions internationales a prévalu. Indirectement, la culture stratégique a conditionné la conduite du Canada sur la question. De plus et paradoxalement, malgré le décalage grandissant entre les

actions plus militaristes entreprises par le gouvernement et le comportement traditionnel prescrit par la culture stratégique canadienne, nous croyons que c'est entre 2001 et 2008 que cette dernière a eu la plus grande influence sur le débat de la politique de renseignement nationale.

La recension d'écrits sur la culture stratégique canadienne ainsi que l'analyse historique du débat sur la création d'une agence de renseignement étranger démontre un lien indirect mais d'une force évidente entre nos deux variables. Cependant, il nous est impossible d'affirmer que la culture stratégique a bloqué ou empêché la mise en place d'une politique de sécurité spécifique. En fait, à la lumière de nos recherches, nous ne pouvons également prétendre qu'elle est la raison principale de son absence. Nous admettons que les raisons apportées au cours des périodes étudiées ne font pas assez mention de facteurs idéels pour que le contexte culturel dans lequel baigne la communauté stratégique nationale soit considéré comme le facteur le plus important dans l'absence historique d'une agence de renseignement étranger au Canada.

Or, là n'était pas l'objectif de ce mémoire. Un bon nombre de facteurs matériels ont été sérieusement pris en considération au sein de la communauté stratégique. Les questions monétaires, l'absence de menace existentielle sur l'État et sa relation privilégiée avec ses alliés dans le domaine du renseignement ont certes poussé le Canada à croire qu'une telle capacité n'était pas nécessaire à sa survie. Nous ne renions pas la présence de ces facteurs. Toutefois, il est indéniable qu'un ensemble de facteurs idéels durable a conditionné la mise en place d'institutions de sécurité nationale jugées appropriées par un groupe restreint de décideurs. En influençant la définition de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas, il a contraint indirectement l'État canadien à utiliser d'autres moyens pour atteindre ses objectifs de collecte, d'analyse et de partage d'informations à l'étranger. De plus, la culture stratégique a offert un contexte dans lequel certaines options, rationnelles ou non,

furent de prime abord mal perçues, puisque considérées comme non-conformes à un imaginaire collectif développé selon une expérience historique unique.

Quelques pistes de recherche sont pertinentes à suivre afin d'élargir la documentation sur la culture stratégique au Canada. Ce mémoire s'est penché sur le lien entre notre concept et une politique de sécurité spécifique. Il serait certainement intéressant de s'attarder à d'autres décisions qui ont été « victimes » de l'impact du concept à l'étude concernant les enjeux de sécurité et de défense au Canada et ce à des moments différents de l'histoire canadienne. Nous devons cependant user de prudence sur ce sujet, alors qu'il serait fallacieux de croire, comme nous l'avons mentionné dans le premier chapitre, que la culture stratégique peut expliquer tous les comportements étatiques. Si tel est le cas, alors elle expliquerait peu de choses. Reste que l'analyse des effets pervers et conservateurs d'une culture stratégique a été historiquement peu entreprise et nous considérons que cela peut élargir nos connaissances sur le concept.

De plus, l'imaginaire collectif au Canada évolue grandement, particulièrement depuis le début des années 2000. Ainsi, une étude approfondie de la culture stratégique canadienne au cours de ces années pourrait en venir à la conclusion qu'elle subit une importante transformation et que ces attributs se modifient. Par conséquent, puisque nous avons illustré comment il conditionne le comportement de l'État, un imaginaire collectif canadien corrigé pourrait-il faciliter la création d'une agence canadienne de renseignement étranger? Autrement dit, est-ce la culture stratégique qui influence le comportement étatique ou l'inverse? On peut supposer *a posteriori* que ce lien est réciproque. Bien qu'il soit trop tôt pour répondre à ces interrogations, l'évolution incertaine de la culture stratégique canadienne nous laisse croire qu'il existe une piste de recherche qui vaut la peine d'être approfondie.

Enfin, alors que la culture stratégique fait ressortir les comportements distincts des États en matière de sécurité, il serait plus que pertinent de comparer le débat sur le renseignement étranger au Canada et l'impact des facteurs idéels nationaux avec d'autres États. Pourquoi l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Espagne, la Norvège ou encore les Pays-Bas sont actifs depuis plusieurs années dans la collecte de renseignement à l'étranger? Existe-t-il une culture stratégique différente au sein de ces États, à plusieurs points de vue similaires à celle du Canada? Si oui, en quoi diverge-t-elle et comment a-t-elle influencé le débat sur la politique de renseignement national? Faute d'espace, nous n'avons pas pu répondre à ces interrogations.

Néanmoins, le programme de recherche sur la culture stratégique peut offrir une plus grande capacité de compréhension si l'on étend son étude à une politique particulière sur plus d'un État. Ainsi, une étude comparative peut déceler la différence de force d'une culture stratégique et comment son impact diffère selon les expériences historiques des États. C'est probablement là que réside le potentiel de recherche le plus intéressant faisant suite aux résultats de ce mémoire.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

Charillon, Frédéric (dir.). 2002. *Politique étrangère : Nouveaux regards*. Paris : Presses de Science Po.

Cooper, Barry. 2007. *CFIS: A Foreign Intelligence Service for Canada*. Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, Calgary, 82 p.

Gaddis, John Lewis. 1982. *Strategies for Containment*. Oxford: Oxford University Press, 504 p.

Geertz, Clifford. 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books, 480 p.

Granatstein, Jack. 1993. *Canadian Foreign Policy, Historical Readings, 2nd edition*, Toronto: Copp Clark Pitman, 263 p.

Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press, 176 p.

Jensen, Kurt. 2009. *Cautious Beginnings: Canadian Foreign Intelligence, 1939-51*. Vancouver: University of British Columbia Press, 230 p.

Johnston, Alastair. 1995. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press, 322 p.

Katzenstein, Peter (dir.). 1996. *The Culture of National Security*. Columbia: Columbia Press University, 560 p.

Keating, Tom. 2002. *Canada and the World Order The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, 2^e édition. New York: Oxford University Press, 272 p.

Krause, Keith et Andrew Latham (éd.). 1999. *Security and Culture: Multilateralism Arms Control and Security Building*. Londres: Taylor and Francis, 264 p.

Longhurst, Kerry. 2004. *Germany and the Use of Force: The Evolution of German Security Policy 1989-2003*. Manchester: Manchester University Press, 224 p.

Lowenthal, Mark M. 2003. *Intelligence: From Secrets to Policy, Second Edition*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 274 p.

Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 576 p.

Melakopides, Costas. 1998. *Pragmatic Idealism Canadian Foreign Policy, 1945-1995*. Montréal: McGill-Queen's University Press, 241 p.

O'Meara Dan et Alex Macleod, (dir.). 2007. *Théories des relations internationales: Contestations et résistances*, Athéna Éditions, Montréal, 528 p.

Pearson, Lester B. 1970. *Words and Occasions: an Anthology of Speeches and Articles Selected from his Papers*. Boston: Harvard University Press, 296 p.

Pierson, Paul et Theda Skocpol. 2002. « Historical Institutionalism in Contemporary Political Science », In *Political Science: State of the Discipline*. Ira Katznelson et Helen V. Milner (éd.). pp. 693-721. New York : W.W. Norton.

Roussel, Stéphane, Kim Nossal et Stéphane Paquin. 2007. *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 646 p.

———. (dir.). 2007. *Culture stratégique et politique de défense : L'expérience canadienne*, Montréal : Athéna Éditions, 232 p.

Schmidt, Vivian. 2005. « Institutionalism and the State » In *The State: Theories and Issues*. Colin Hay et M. Lister et D. Marsh, p. 98-118. Basingstoke: Palgrave.

Snyder, Jack. 1977. *Soviet Strategic Culture*. Santa Monica: Rand Corporation, 40 p.

Sondhaus, Lawrence. 2006. *Strategic Culture and Ways of War*. Londres: Routledge, 160 p.

Starnes, John. 1998. *Closely Guarded: A Life in Canadian Security And Intelligence*. Toronto: University of Toronto Press, 258 p.

ARTICLES SCIENTIFIQUES

Desch, Michael. 1998. « Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies ». *International Security*, vol. 23, no 1 (été), p. 141-170.

Duffield, John. 1999. « Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism ». *International Organization*, vol. 53, no 4 (automne), p. 765-803.

———, Theo Farrell, Richard Price et Michael C. Desch. 1999. « Isms and Schisms: Culturalism versus Realism in Security Studies ». *International Security*, vol. 24, no 1(été), p 156-180.

Farrell, Theo. 2002. « Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program », *International Studies Review*, vol. 4, no 1 (printemps), p. 49-72.

Gendron, Angela. 2005. « Just War, Just Intelligence: An Ethical Framework for Foreign Espionage ». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 18, no 3, p. 398-434.

Gray, Colin. 1999. « Strategic Culture as Context: the First Generation of Theory Strikes Back ». *Review of International Studies*, vol. 25, no 1, (janvier), p. 49-69.

Haglund, David. 2004. « Whose divergence? Canada-US relations in a period of Jacksonian ascendancy ». *Options politiques*, (octobre), pp. 34-40.

Hensler, Alistair. 1995-1996. « Creating a Foreign Intelligence Agency ». *Canadian Foreign Policy*, vol. 3, no 3 (hiver), p. 15-27.

Hopf, Ted. 1998. « The Promise of Constructivism in International Relations Theory ». *International Security*, vol. 23, no 1, (été), p. 171-200.

Jockel, Joe, et Joel, Sokolosky. 2000-2001. « Lloyd Axworthy's Legacy: Human Security and the Rescue of Canadian Defence Policy ». *International Journal*, Toronto, vol. 56, no 1(hiver), p. 1-18.

Johnston, Alastair Ian. 1995. « Thinking About Strategic Culture ». *International Security*, vol. 19, no 4 (printemps), p. 32-64.

Jordaan, Eduard. 2003. « The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing Between Emerging and Traditional Middle Powers ». *Politikon*, vol. 2, no 30 (novembre), p. 37-41.

Klein, Bradley S. 1988. « Hegemony and Strategic Culture: American Power Projection and Alliance Defence Politics ». *Review of International Studies*, vol. 14, no 2, (avril), p. 133-148.

Létourneau, Charles et Justin Massie. 2006. « Un symbole à bout de souffle ? Le maintien de la paix dans la culture stratégique canadienne ». *Études internationales*, vol. 37, no 4 (décembre), p. 547-573.

Maclean, John. 2009. « Canadian Foreign Policy: Values, Principles, and Interests ». *HIIA Papers*, (février), p. 1-13.

Mearsheimer, John. 1994/1995. « The False Promise of International Institutions ». *International Security*, vol. 19, no 3 (hiver), p. 5-49.

Neumann, Iver, et Henrikki Heikka. 2005. « Social Roots of Nordic Defence ». *Cooperation and Conflict*, vol. 40, no 5, p. 5-23.

Nossal, Kim. 2004. « Defending the Realm: Canadian Strategic Culture Revisited ». *International Journal*, vol. 49, no 3 (été), pp. 503-520.

Pearson, Geoffrey. 2001. « Trudeau and Foreign Policy ». *Peace Magazine*, vol. 17, no 1 (janvier-mars), p. 7.

Peters, Guy, Jon Pierre et Desmond King. 2005. « The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism ». *Journal of Politics*, vol. 67, no 4, (novembre), p. 1275-1300.

Poore, Stuart. 2003. « What is the Context? A Reply to the Gray and Johnston Debate on Strategic Culture ». *Review of International Studies*, vol. 29, no 2, p. 279-284.

Rose, Gideon. 1998. « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy ». *World Politics*, vol. 51, no 1 (octobre), p. 144-172.

Roussel, Stéphane et Chantal Robichaud. 2004. « L'État postmoderne par excellence? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada ». *Études internationales*, vol. 35, no 1 (mars), p. 149-170.

———, Stéphane et Justin Massie. 2008. « Au service de l'unité : Le rôle des mythes en politique étrangère canadienne ». *Canadian Foreign Policy*, vol. 14, no 2 (printemps), p. 67-93.

Roussel, Stéphane. 2007. « La recherche sur la culture stratégique : quelques pistes de réflexion ». *Diplomatie*, no 29 (novembre-décembre), p. 23-25.

Wark, Wesley. 1989. « The Evolution of Military Intelligence in Canada ». *Armed Forces and Society*, vol. 16, no 1 (automne), p. 77-98.

Zefhuss, Maja. 2001. « Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison ». *European International Journal*, vol. 7 no 3, 315-348.

ARTICLES DE JOURNAUX

Bellavance, Joël-Denis. 2007. « Des espions à la rescousse des soldats canadiens ». *La Presse* (Montréal), 10 août, p. A1.

Brown, Jim. 2002. « Le Canada doit-il se doter d'une agence d'espionnage à l'étranger? ». *Cyberpresse* (Montréal), 26 janvier. En ligne. <<http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=115>>.

Freeze, Colin. 2006. « Canada urged to build foreign spying agency ». *Globe and Mail* (Toronto), 4 mai. En ligne. <http://circ.jmellon.com/docs/html/canada_urged_to_build_foreign_spying_agency.html>.

Galloway, Gloria. 2007. « No New Agency for Foreign Intelligence, Top Spy Says ». *Globe and Mail* (Toronto), 29 mai, p. A5;

Laghi, Brian. 2004. « Role of CSIS could expand, McLellan says ». *Globe and Mail* (Toronto), 20 décembre. En ligne. <<http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=762>>.

MacCharles, Tonda. 2004. « PM wants to expand overseas spy service ». *Toronto Star* (Toronto), 7 février. En ligne. <http://circ.jmellon.com/docs/html/pm_wants_to_expand_overseas_spy_service.html>.

McClintock, Maria. 2004. « Canada Eyes Spies Abroad », *Sun Media*, 28 avril. En ligne. <<http://circ.jmellon.com/docs/view.asp?id=571>>.

Reisler, Susan. 1983. « Trudeau's push for Cold War peace », *Canadian Broadcast Company* (Toronto), 15 décembre. En ligne. <http://archives.cbc.ca/war_conflict/peacekeeping/topics/659-3734/>.

PUBLICATIONS GOUVERNEMENTALES

Canada. 1969. *Rapport sur la Commission royale d'enquête sur la sécurité*, Ottawa : Parlement du Canada.

———. 1983. Délibérations, Fascicule 11. Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, Ottawa : Parlement du Canada.

———. 1983. *Rapport du Comité sénatorial spécial sur le service canadien de renseignement et de sécurité*, Fascicule 19. Ottawa : Parlement du Canada.

———. 1985. *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité*. R.S.C. C-23. Ottawa : Parlement du Canada.

———. 1996. « Chapitre 27 : La communauté canadienne du renseignement, le contrôle et la responsabilisation », *Rapport du vérificateur général*, Ottawa : Bureau du vérificateur général du Canada. En ligne. < http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199611_27_f_5058.html>.

———. 1999. *Rapport du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement*, Ottawa : Parlement du Canada. En ligne. <<http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-f/secu-f/rep-f/repsecenjan99part3-f.htm>>.

———. 2001. Débats no 82, 20 septembre. Ottawa : Parlement du Canada. En ligne. <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=845042&File=0>>.

———. 2001. Délibérations, Fascicule 3. Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, Ottawa, Parlement du Canada.

———. 2001. Débats, no 120, 28 novembre. Ottawa : Parlement du Canada. En ligne. <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=1289478&File=0#T1620>>.

———. 2002. Témoignages. Sous-comité sur la sécurité nationale du Comité permanent de la justice et des droits de la personne, Ottawa : Parlement du Canada. En ligne. <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=675888&Language=E>>.

———. 2002. *L'État de préparation du Canada sur les plans de la sécurité et de la défense*. Ottawa : Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense.

———. 2003. Projet de loi C-409 : Loi constituant le Bureau canadien du renseignement étranger. Ottawa : Parlement du Canada. En ligne. <<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/>>.

———. 2003. *Joint Intelligence Doctrine, B-GJ-005-200/FP-000*, Ottawa : Ministère de la Défense Nationale.

———. 2004. *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Ottawa : Bureau du Conseil privé.

———. 2005. *Fierté et influence dans le monde-Survol*, Ottawa : Bureau du Conseil privé.

———. 2007. Délibérations, Fascicule 15. Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense, Ottawa : Parlement du Canada.

———. 2007. Délibérations, Fascicules 15-16-17. Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense, Ottawa : Parlement du Canada. En ligne. <http://parl.gc.ca/common/Committee_SenProceed.asp?Language=F&Parl=39&Ses=1&comm_id=76>.

McCallum, John. 2003. « Allocution à l'Université de la Défense nationale de Chine ». Beijing : Gouvernement du Canada. En ligne. <<http://www.beijing.gc.ca/beijinglfr/574/575/861.htm>>.

Ministère des Affaires étrangères et Commerce international. 1995. *Le Canada dans le monde*, Ottawa : Ministère des Affaires étrangères et Commerce international. En ligne. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-fr.asp>.

Parti Conservateur du Canada. 2006. Plateforme électorale 2006. Ottawa.

Pratt, David. 2003. *Does Canada Need a Foreign Intelligence Service?*. Ottawa : Parlement du Canada.

McDonald, D. C. 1980. Sécurité et information : premier rapport / La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada. Ottawa: La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada.

———. 1981. Certaines activités de la GRC et la connaissance qu'en avait le gouvernement: troisième rapport / la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. Ottawa: La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, 537 p.

Premier Ministre du Canada. 2003. « Notes pour une allocution du premier ministre Jean Chrétien à l'occasion d'une conférence de presse ». Ottawa : Cabinet du Premier Ministre. 15 janvier.

Rosen, Philip. 2000. Le Service Canadien de Renseignement de Sécurité. Ottawa : Direction de la recherche parlementaire, 26 p.

MÉMOIRES ET THÈSES

Flon, Malorie. 2008. « Les enjeux identitaires et sécuritaires de la mission du Canada en Afghanistan ». Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, Montréal, 113 p.

Massie, Justin. 2006. « La culture stratégique canadienne ». Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, Montréal, 2006, 140 p.

Mellon, Jérôme. 2003. «The Missing Agency: the Case for a Canadian Foreign Intelligence Service », 2e édition. Version mis à jour d'un mémoire de maîtrise, Manchester, University of Salford, 56 p.

Poore, Stuart. 2000. « Strategic Culture and Non-Nuclear Outcomes: The Cases of Australia, South Africa and Sweden ». Thèse de doctorat, Southampton, University of Southampton, 256 p.